

Política pública no Brasil

Estudos interdisciplinares
contemporâneos



Carlos Raul Etulain
(Organização)

POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Estudos interdisciplinares contemporâneos

Carlos Raul Etulain
(Organização)



Universidad
Nacional
de Córdoba

Autoridades UNC

Rector

Dr. Hugo Oscar Juri

Vicerrector

Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira

Secretario General

Ing. Roberto Terzariol

Prosecretario General

Ing. Agr. Esp. Jorge Dutto

Directores de Editorial de la UNC

Dr. Marcelo Bernal

Dr. José E. Ortega

Conselho Editorial no Brasil

Álvaro de Oliveira D'Antona (Unicamp)

Magda de Lima Lúcio (UnB)

Mauro Cardoso Simões (Unicamp)

Milena Pavan Serafim (Unicamp)

Rodrigo Horochosvsky (UFSC)

Política pública no Brasil: estudos interdisciplinares contemporâneos / Carlos Raul Etulain... [et al.]; compilado por Carlos Raul Etulain. -

1a ed. - Córdoba: Editorial de la UNC; Campinas: Universidade Estadual de Campinas-Unicamp. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-Nepp, 2021.

Libro digital, PDF - (Estado)

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-707-195-5

1. Políticas Públicas. 2. Brasil. 3. Reforma del Estado. I. Etulain, Carlos Raul, comp. CDD 320.6

Políticas públicas no Brasil: estudos interdisciplinares contemporâneos / Carlos Raul Etulain (organizador); Autores: Ana Lucia Gonçalves da Silva; Ana Maria Carneiro; Carlos Raul Etulain... [et al.]. Córdoba: Editorial de la UNC; Campinas, SP: NEPP/ UNICAMP, 2021.

ISBN: 978-65-871-171-1

Publicação digital – formato PDF

Modo de acesso: World Web Wide (Internet).

1. Políticas públicas. 2. Reforma do Estado. 3. Brasil. I. Etulain, Carlos Raul. (org.). II. Silva, Ana Lucia Gonçalves da. III. Carneiro, Ana Maria. IV. Etulain, Carlos Raul.

Diseño de colección y portada: Lorena Díaz

Diagramación y edición gráfica: Marco J. Lio

Edición: **Unicamp - Nepp**

Coordinación editorial: Lorena Díaz

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Universidad Nacional de Córdoba, Núcleo de Estudios de Políticas Públicas,
Universidad Estatal de Campinas, 2021

ÍNDICE

Prólogo	9
Apresentação	
<i>Carlos Raul Etulain</i>	13
Seção um	27
O fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil (1988-2019): o papel da “Reforma” da Previdência do Governo Bolsonaro <i>Eduardo Fagnani</i>	28
Democracia, conflitos distributivos e reforma da proteção social no Brasil <i>Luciana Jaccoud</i>	53
Ameaças recentes à previdência brasileira: mercantilização, exclusão e manutenção de privilégios <i>Lucas S. Andrietta y Patrícia R. Lemos</i>	81
Seção dois	97
Trinta anos do Sistema Único de Saúde: avanços e adversidades da experiência brasileira <i>Gustavo Bonin Gava, Letícia Bona Travagin y Hugo Miguel Oliveira Rodrigues Dias</i>	98
O desafio da integração do Sistema Único de Saúde no Brasil <i>Carmen Cecília de Campos Lavras</i>	130
Políticas industriais no contexto do complexo econômico-industrial da saúde: o caso das parcerias para o desenvolvimento produtivo <i>Gabriela Rocha Rodrigues de Oliveira y Ana Lucia Gonçalves da Silva</i>	141

Seção três	167
Uma visão panorâmica da questão da desigualdade no âmbito escolar <i>Luís Renato Vedovato y Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini</i>	168
Políticas de ensino superior no Brasil: ampliação do acesso e diversificação do público estudantil <i>Helena Sampaio, Cibele Andrade y Ana Maria Carneiro</i>	191
Educação: a deletéria influência estadunidense. Da cartilha neoliberal ao fundamentalismo religioso <i>Nora Krawczyk</i>	214
Seção quatro	241
Políticas públicas de segurança pública e cidadã: avanços em contextos históricos e socioeconômicos <i>José Ferdinando Ramos Ferreira y Carlos Raul Etulain</i>	242
A criminalização dos imigrantes venezuelanos no Brasil <i>Gabriel Martins Furquim y Carlos Raul Etulain</i>	271
Evolução do perfil de trabalhadores infantis no Estado de São Paulo <i>Temidayo James Aransiola, Carlos Raul Etulain y Iane Souza Silva</i>	298
Seção cinco	325
Informalidade: um fenômeno cada vez mais complexo e generalizado <i>José Dari Krein, Ludmila Costhek Abílio y Marcelo Manzano</i>	326
Estado, economia e desenvolvimento <i>Carlos Raul Etulain, Ana Lucia Gonçalves da Silva y Daniel Sampaio</i>	349
Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira <i>Francisco Luiz Cazeiro Lopreato</i>	365
Anexos	404
Sobre os autores	406

PRÓLOGO

Es para nosotros un motivo de enorme satisfacción haber colaborado en el trabajo de edición para la publicación de esta obra colectiva entre el Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad Estadual de Campinas y la Editorial de nuestra Universidad Nacional de Córdoba, en la idea de que será el primer paso de un fructífero camino de cooperación académica y científica entre nuestras instituciones.

También consideramos importante que este sendero de mutua colaboración se inicie con una obra sobre políticas públicas, una de las subdisciplinas de la Ciencia Política más recientes en consolidarse, y que hoy es prioritaria en las agendas de investigación de las principales universidades del planeta.

Un tercer aspecto relevante es que la obra abarca una significativa agenda de temas de trabajo en el campo de las políticas públicas con enfoques de federalismo subnacional. Ello compromete y vincula las agendas de trabajo de científicos sociales de nuestros países, ya que ambos abrazan históricamente diseños federativos de organización estadual, y han atravesado durante las últimas décadas importantes procesos de reformas del sector público y de transferencia de competencias y recursos financieros a los niveles subnacionales de gobierno, procesos aún en curso.

La obra selecciona para su abordaje cinco ejes temáticos -ciudadanía, desigualdad y conflictos redistributivos; políticas

de salud; educación en todos sus niveles; seguridad y economía y mercados de trabajo- que son meticulosamente analizados desde diferentes enfoques interdisciplinarios, describiendo con rigor y profundidad las fortalezas y déficits de los procesos de diseño e implementación de algunas de nuestras políticas públicas relevantes.

Este esfuerzo analítico de colegas y equipos de investigación de nuestros vecinos será muy pronto acompañado por un segundo tomo de esta obra en donde colegas argentinos reciban la posta de la antorcha, para abordar de manera comparada las características y el desarrollo evolutivo de las principales políticas públicas implementadas en nuestro país en el pasado más reciente.

Una nota común en la trayectoria de muchas de las políticas públicas en ambos países es la inestabilidad de las mismas a lo largo del tiempo. Como consecuencia de las recurrentes crisis que atraviesan nuestras economías, la sociedad se traslada de manera pendular, o a modo de sístoles y diástoles, desde enfoques Estado céntricos a enfoques pro mercado en donde las intervenciones públicas son vistas como problemas sistémicos a limitar o a resolver. Dichas discontinuidades impactan de gran modo en los diseños de políticas públicas, en su programación financiera y ejecutiva, en las burocracias especializadas que deben llevarlas adelante y en la identificación del nivel de gobierno más idóneo para llevarlas a cabo, solo para señalar algunos de los problemas más significativos.

Mitigar estas oscilaciones y consolidar políticas estables e intergeneracionales exige esfuerzos colectivos de reflexión, de crítica y de propuesta. Allí nuestras universidades -especialmente las de carácter estatal- están llamadas a cobrar un rol preponderante, siendo cada vez más pertinentes y necesarias iniciativas como la que damos inicio con la publicación de este libro.

Aprovechamos muy especialmente para saludar y felicitar al Profesor Dr. Carlos Raúl Etulain por pensar y por llevar a cabo

esta iniciativa, a todos los colegas brasileños que aportaron a los diferentes capítulos de esta magnífica obra por el trabajo cotidiano que llevan adelante y, finalmente, agradecemos la confianza depositada en nuestro sello editorial en la que esperamos sea la primera de muchas nuevas publicaciones con el mismo valor académico que la que hoy presentamos.

Dr. José Emilio Ortega

Dr. Marcelo Bernal

APRESENTAÇÃO

Carlos Raul Etulain

Este livro é resultado do diálogo acadêmico e institucional do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Brasil, com a Editora da Universidad Nacional de Córdoba - UNC, Argentina. Apresenta um conjunto de contribuições sobre as políticas públicas do Brasil e as ações dos governos em diferentes níveis (federal, estadual e municipal) e em diferentes territórios (Estado de São Paulo, Brasil, América Latina). O contexto histórico do Brasil atual atravessa toda a obra, da etapa final do ciclo de governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff aos dias de hoje.

O NEPP convidou pesquisadores de diferentes áreas e instituições do Brasil para analisar as políticas públicas do Brasil na última década. O livro conta com colaborações de pesquisadores de trajetória reconhecida e de jovens pesquisadores e estudantes de pós-graduação da Unicamp dedicados ao estudo das políticas públicas.

Todos os autores convidados abordam as reformas do momento, onde instituições fundamentais do contrato social e da garantia dos direitos sociais arriscam desaparecer, tais como a previdência, o sistema de proteção social, as leis do trabalho, os sistemas de saúde e de educação. Se abordam aqui assuntos urgentes da política pública atual, como a saúde, a educação, a criminalização dos imigrantes venezuelanos, o trabalho infantil, o sistema penal e a segurança pública.

Uma linha condutora reúne estes trabalhos, o contexto histórico do final do governo de Dilma Rousseff, quando o ciclo de

democracia e direitos sociais se reverte em direção da mercantilização, em substituição da política pública. Em todos os trabalhos, contudo, se encontram referências históricas do Brasil das últimas décadas, com análises detalhadas de processos políticos e sociais que permitem ao leitor compor o contexto em que se produziram as mudanças que reafirmam - com violência - o padrão (des)civilizatório neoliberal. Para os leitores estrangeiros (vizinhos ou distantes), este livro traz um panorama do Brasil atual, rigoroso e instrutivo, com argumentos baseados em sólido referencial empírico e teórico.

O NEPP manifesta seu reconhecimento e agradecimento ao trabalho da dra. Maria Eugenia Gil, da Editora da UNC, sem cuja motivação e apoio não teria sido possível a publicação desta obra, que representa o início de uma oportuna convivência acadêmica internacional e, em especial, sul-americana, entre a Unicamp e a histórica e prestigiosa *Universidad Nacional de Córdoba*.

O NEPP agradece o apoio técnico de Renê Antonio Rodrigues Sobrinho, servidor do Núcleo, e o trabalho entusiasta e cuidadoso de Gabriel Pereira Santos e Samuel Henrique Rezende Bernardes, estudantes de economia e bolsistas do sistema SAE/UNICAMP, do projeto Apoio à Pesquisa em Políticas Públicas do NEPP.

A obra se organiza em 5 seções, além desta apresentação.

A primeira seção reúne três contribuições sobre o desmonte dos direitos sociais consequência da reforma do sistema previdenciário brasileiro. Eduardo Fagnani, em *O fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil (1988-2019): o papel da “reforma” da Previdência do Governo Bolsonaro*, parte de uma constatação histórica fundamental para conhecer mais profundamente o Brasil, a construção dos direitos da cidadania instaurados pela Constituição brasileira de 1988 foi peça civilizatória jamais aceita pela elite. Fagnani analisa o que denomina destruição do processo civilizatório brasileiro, a partir da “reforma” da Previdência do Governo Jair Bolsonaro (PEC 6/2019), cujo propósito velado é desfigurar a Seguridade Social do país. O trabalho mostra como se desanda

socialmente enquanto se caminha no sentido da privatização das políticas sociais, o desmonte do aparato político-institucional construído nas últimas décadas, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), o Programa Seguro-desemprego, e, na Educação, os Programas de Reforma Agrária e de Fortalecimento da Agricultura Familiar e a Política Urbana (habitação, saneamento e mobilidade), dentre outros temas. Mostra como são desmontados estes sistemas vinculados à proteção social e prova que o propósito da reforma sequer é fiscalista, mas exclusivamente ideológica, para beneficiar os donos da riqueza financeira que gerirão esses recursos, sem garantia de que as economias individuais retornem aos seus verdadeiros donos. Diagnósticos intencionalmente distorcido, desonestidade intelectual, são elementos do projeto ultraliberal que cumpre em acabar com a Seguridade Social, cerne do Estado Social inscrito na Constituição da República.

Em Democracia, conflitos distributivos e reforma da proteção social no Brasil, Luciana Jaccoud aborda como a reconfiguração do sistema brasileiro de proteção social que vem sendo tentada após 2016 tem fortes consequências excludentes. As políticas sociais se expandiram na década de 2000 e, em que pese sua contribuição positiva para a redução da pobreza e da desigualdade social, enfrentaram fortes críticas: inibiram o crescimento econômico, incentivando alocação ineficiente dos recursos e déficits fiscais crescentes. Críticas estas que ganharam espaço no marco das mudanças políticas decorrentes do resultado das eleições brasileiras de 2014. Luciana Jaccoud analisa a trajetória das políticas de proteção social no Brasil desde 1988, considera tanto a trajetória do período democrático, até 2015, como o esforço recente, entre 2016 e 2018, de interromper aquela experiência. Argumenta-se neste trabalho de reflexão acurada que a implementação de políticas redistributivas alterou e potencializou o conflito distributivo na sociedade brasileira. A Constituição de 1988 efetivou um inédito reconhecimento de direitos sociais, ao mesmo tempo, criou uma institucionalidade

que agregava a ampliação dos direitos à forte ambição redistributiva, seja na política de saúde, de previdência ou de assistência social. No entanto, a pauta liberal foi ganhando espaço no Brasil. Com um amplo programa de reformas apresentado ao Congresso Nacional, o governo Temer, seguido pelo governo de Bolsonaro, mobilizaram-se em prol da substituição do modelo constitucional erigido em 1988, contestando as principais inovações desenvolvidas nas últimas décadas. O processo político instituído a partir da quebra de regras democráticas, em 2016, alavancou obstáculos importantes ao esforço de incorporação e redistribuição, que depende substancialmente da capacidade de ação do Estado.

Ameaças recentes à Previdência brasileira: mercantilização, exclusão e manutenção de privilégios, de Lucas S. Andrietta e Patrícia R. Lemos analisa o processo de mercantilização da previdência brasileira nas últimas décadas propondo uma interpretação do período recente que vai de Dilma Rousseff (2015) a Jair Bolsonaro (2018). Analisam-se as reformas deste período conturbado da vida política brasileira explicitando a relevância do tema da previdência na agenda política brasileira, destacando o avanço dos traços excludentes e seletivos. Para além dos seus temas específicos, a análise permite compreender o sentido e os interesses das mudanças da noção de seguridade social no espaço das políticas sociais universais. O processo de desmonte se aprofunda em um momento em que se acirra a disputa pela manutenção de direitos sociais no país. Não apenas a Previdência Social, por sua magnitude, é alvo privilegiado das políticas de austeridade, mas o ataque à estratégia previdenciária, pensado em um escopo mais abrangente, evidência as forças que sustentaram o arranjo político brasileiro que ganhou predomínio nos últimos três anos. Os autores mostram como nessas mudanças se preconiza a redução do Estado como garantia dos direitos sociais, substituindo a noção de direito pela lógica do mercado. Aponta-se ademais para o fato de que mesmo com a ampliação dos direitos sociais dos governos do Partido dos Trabalhadores nos anos anteriores, não se conseguiu fortalecer

essas políticas nos moldes previstos pela Constituição de 1988. A limitação se deve à vigência de política de ajuste fiscal e de desonerações da folha de pagamento, à transição dos funcionários públicos para os fundos de pensão e às medidas de expansão da previdência complementar. No decorrer do trabalho os autores fazem uma reconstrução detalhada do debate político durante o governo Dilma Rousseff analisando os conflitos desatados pelos interesses corporativos plasmados na vida política brasileira. Nos anos que antecederam a eleição de Jair Bolsonaro e mesmo durante o seu governo, os impactos das reformas (PEC287) que limitam os gastos públicos sociais são analisados contribuindo para o entendimento da situação atual do Brasil.

A segunda seção se integra por três artigos sobre as políticas de saúde, especialmente tratam do Sistema Único de Saúde (SUS), da sua estrutura e desenho estabelecido pela Constituição de 1988 e dos desafios como sistema público e universal de saúde em um país da extensão e diversidade do Brasil. A última contribuição desta seção analisa o sistema de saúde brasileiro no marco do complexo industrial que o contém, mostrando a sua importância estratégica para o desenvolvimento do país.

Trinta anos de do Sistema Único de Saúde: avanços e adversidades da experiência brasileira, de Gustavo Bonin Gava, Letícia Bona Travagin e Hugo Miguel Oliveira Rodrigues Dias, aborda a análise de trinta anos de existência do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, mostrando os avanços, desafios e perspectivas na trajetória do sistema público e universal de saúde do país. Os autores consideram que os avanços do SUS não mitigam a necessidade da reflexão sobre grandes desafios que o sistema ainda enfrenta, aos quais dedicam a sua análise de pontos críticos, dentre o que elencam a (des)regulação do mercado de saúde brasileiro e o subfinanciamento crônico que atinge o SUS como os principais. Os autores apresentam os antecedentes do sistema de saúde no Brasil, a sua institucionalização, descentralização gradativa, o Pacto pela Saúde, os avanços da política de Atenção Básica à Saúde, as formas

de regulação público-privada no mercado da saúde, o setor suplementar da saúde (operadoras) e seu impacto na saúde coletiva, a contratualização e as organizações sociais da saúde. A partir de um detalhado estudo e uma cuidadosa descrição do ambiente e do contexto da saúde no Brasil, o trabalho mostra que, completando seus 30 anos, o SUS garantiu importantes vitórias no campo democrático, o que é verificado com a melhora dos indicadores de saúde, e que a sua implementação ainda não foi totalmente realizada, portanto existem importantes brechas a serem fechadas.

O Desafio da Integração do Sistema Único de Saúde no Brasil, de Carmen Cecília de Campos Lavras, apresenta uma avaliação atual do sistema público de saúde no Brasil, SUS, nela a especialista mostra como as mudanças contemporâneas da sociedade brasileira tem provocado repercussões e novas demandas no setor da saúde. Além das mudanças demográficas que a pesquisadora detalha, novos modos de vida, novos hábitos, novos comportamentos e novos valores, numa sociedade impactada pela globalização e pela tecnologia de informação e comunicação, passam a exigir respostas sociais, inclusive dos sistemas de saúde existentes. O trabalho mostra que esta situação acaba por configurar um novo padrão de morbimortalidade da população brasileira na atualidade. Nessa trajetória de adaptação dos sistemas de saúde - no caso brasileiro, tanto o sistema público SUS como o de saúde supletiva, de natureza privada, precisam de novas adequações. A autora se debruça sobre os desafios do SUS, seu crônico sub financiamento e suas fragilidades relacionadas ao modelo de gestão tripartite, a incorporação de novos conhecimentos científicos e de novas tecnologias relacionadas, diretamente, a oferta do cuidado em saúde, ao desafio de superar a fragmentação do sistema para uma organização de maior integração. A autora analisa em profundidade os documentos oficiais que vêm orientando o processo de estruturação das Redes de Atenção à Saúde no Brasil e apresenta os pontos de apoio diagnósticos e terapêuticos que se constituem em elementos estratégicos do sistema público de saúde, mostra ademais o seu funcionamento

como sistema lógico e a importância das estruturas de gerenciamento e de governança do sistema público de saúde no país.

Políticas industriais no contexto do Complexo Econômico Industrial da Saúde: o caso das parcerias para o desenvolvimento produtivo, de Gabriela Rocha Rodrigues de Oliveira e Ana Lucia Gonçalves da Silva trata de um dos setores mais relevantes da economia brasileira contemporânea e mesmo da economia mundial de hoje, o chamado Complexo Econômico-Industrial da Saúde, com ênfase no estudo das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), como símbolo de um esforço sistêmico visando à conciliação de políticas que proporcionem a capacitação tecnológica do parque produtivo brasileiro e o fortalecimento do SUS. A contribuição do trabalho é inovadora pois assume uma maneira de viabilizar a conciliação das perspectivas de desenvolvimento da estrutura produtiva brasileira com desenvolvimento social, associado, nessa perspectiva, à consolidação e ao fortalecimento do SUS. São abordados os problemas concernentes à participação do setor privado e do governo no complexo industrial da saúde e apontada a tendência de elevação da participação de produtos de maior intensidade tecnológica na composição do déficit, demonstrando um cenário de fragilidade tecnológica crescente do parque produtivo brasileiro vinculado à saúde. A única porta de acesso à saúde de grande parte da população - apontam criticamente as autoras -, enfrenta grandes fragilidades, que tendem a se agravar caso não haja um enfrentamento adequado a estes desafios. Embora necessárias e importantes, as PDPs exerceram mais um papel de capacitação produtiva do que de capacitação tecnológica, tendo apresentado avanços tímidos sobre as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

A terceira seção reúne três artigos, na perspectiva de analisar o setor de educação e as políticas públicas a ele associadas, que permitem compor uma visão afinada das demandas sociais, dos resultados de políticas públicas recentes e dos desafios da mudança de direção política no Brasil atual. *Uma visão panorâmica da questão*

da desigualdade no âmbito escolar, de Luís Renato Vedovato e Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini, trata do direito à educação no Brasil, assumindo ser este uma norma constitucional fundamental e humana para a realização da democracia. Ciente disto, o estudo mostra que a educação no Brasil apresenta um cenário de desigualdade, diante do que propõe alicerçar o ensino mediante o vínculo com os Direitos Humanos do Plano Nacional de Direitos Humanos III. A realidade da educação está marcada pelo costume e cultura que reforçam o abandono da escola por parte dos garotos para trabalhar, justificados pela ideia de que o homem deve sustentar a família enquanto as meninas são reforçadas a se manter no território domésticos e da maternidade. Nesse quadro, a realidade da escola no Brasil está condicionada por práticas discriminatórias que se aprofundam em questões raciais e de gênero, opção sexual e tipo físico, todos aspectos que conduzem à exclusão da escola. Como educar é transmitir conhecimentos para a formação da consciência cidadã, a defesa dos direitos da pessoa tem importante papel a desempenhar na alteração das condições da escola. Destaque-se a intenção dos autores de encarar o problema da educação na sua dimensão coletiva e social. Assim, embora a educação, para aquele que a ela submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura, para a sociedade que a concretiza, se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que se escolhe preservar. Por essa razão, a educação é um direito universal, que busca corrigir desigualdades. O trabalho identifica os estereótipos que determinam condutas e comportamentos discriminatórios na escola, mas acredita na potencialidade do ensino para alterar papéis criados historicamente pela cultura patriarcal.

Políticas de Ensino Superior no Brasil: ampliação do acesso e diversificação do público estudantil, de Helena Sampaio, Cibele Andrade e Ana Maria Carneiro analisa os impactos das políticas de ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil nas últimas décadas, com foco em três programas públicos do ensino superior:

Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Programa Universidade para Todos (Prouni) e Programa de Financiamento Estudantil (FIES). As autoras fazem uma avaliação dos resultados desses programas, seus avanços e limites. Nos anos 1980, no Brasil, eram poucos os que conseguiam cursar o primeiro ciclo da educação básica, já nos anos 1990, importantes avanços ocorreram em todos os níveis educacionais. Com essa conquista, surgiram novos desafios, a saber, como avançar no sistema educacional e como assistir à população em desvantagem socioeconômica nesse movimento em direção ao ensino superior. Desse desafio é que surgiram os programas de ampliação do acesso ao ensino superior das primeiras décadas do século XXI, tendo produzido um crescimento significativo do sistema brasileiro de ensino superior nesse período. O trabalho conclui que, acompanhando-se o acesso dos jovens entre 18 e 24 ao ensino superior, constata-se um crescimento do número deles ao longo dos últimos vinte anos no país. Constata-se ademais o aumento significativo percentual desses jovens situados nos quintis de renda mais baixos e a proporção dos que se autodeclaram pretos, pardos e indígenas. Porém, embora importantes como mecanismos de apoio, as políticas de inclusão não conseguiram reverter em sua totalidade as desigualdades estruturais do país.

EUA – BRASIL: a cooperação deletéria, de Nora Krawczyk apresenta uma análise elaborada a partir de pesquisa documental e de entrevistas realizadas nos EUA e posteriormente completada com novas referências bibliográficas sobre os processos de produção das políticas educacionais no Brasil, reflexiona sobre as medidas que foram se tornando consensuais no debate da educação, o estudo percorre discursos e produções bibliográficas atuais. Esta pesquisa das influências nos processos de produção e implementação das políticas educacionais do Brasil a partir da década de 1990, apresentada detalhadamente pela autora, mostra o vínculo com os projetos norte-americanos, desvendando ao mesmo tempo a sua gênese, princípios e transformações, resultados e consequências.

O estudo revela a forma como “ideias” podem produzir efeitos em uma realidade histórica internacional e em uma realidade nacional bastante diferente do Brasil. As determinações podem vir tanto em forma de apreciações envolvendo a circulação internacional de ideias como de empréstimo de políticas surgido através de alianças com setores nacionais. Trabalho claro e fundamentado no sentido da identificação da forma de influência dos EUA sobre a educação brasileira. As reformas educacionais brasileiras fazem parte de um “pacote” de medidas exigidas pelo poder financeiro internacional. Nesse contexto, o suposto sucesso da escola charter norte-americana é objeto que governos, deputados, instituições empresariais e meios de comunicação no Brasil apresentam como alternativa de excelência ao ensino estatal, enquanto o discurso oficial reforça a percepção de “falência” do ensino e da gestão estatal.

A quarta seção reúne três contribuições que abordam a segurança pública e o sistema penitenciário no Brasil, a criminalização dos imigrantes venezuelanos no processo de entrada ao país, e o trabalho infantil no estado de São Paulo e as políticas de erradicação. *Políticas públicas de segurança pública e cidadã: avanços em contextos históricos e socioeconômicos*, de José Ferdinando Ramos Ferreira e Carlos Raul Etulain, trata das políticas de segurança pública e cidadã. Este é um trabalho que resultou de pesquisas sobre segurança pública realizadas no NEPP, o estudo constata que a política de segurança pública no Brasil não se deu com o mesmo engajamento da sociedade civil se comparado as áreas de educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente e cultura. Ao mesmo tempo, a história recente do Brasil mostra que o tema “segurança pública” esteve relacionado ao que se compreende por “ordem pública” e organizado por estruturas institucionais verticais atentas a uma agenda de repressão não apenas à criminalidade, mas ao papel social daquele que infringisse determinada regra coletiva. O trabalho apresenta uma análise histórica adotando a perspectiva sócio histórica da implantação e evolução do aparato repressivo no Brasil, aborda as iniciativas contemporâneas de

realização orçamentária do setor de segurança pública e conclui que no Brasil, as políticas de segurança pública ainda estão sedimentadas pela herança de uma sociedade verticalizada, todavia, os problemas desta área dependem de recursos que foram disponibilizados, mas a capacidade de articulação de interesses entre territórios é complexa uma vez que nesses territórios eclodem diversas manifestações de violência e criminalidade.

A criminalização dos imigrantes venezuelanos no Brasil, de Gabriel Martins Furquim e Carlos Raul Etulain, é um estudo sobre a criminalização consequência da política migratória punitiva em América Latina, especialmente no Brasil com os imigrantes venezuelanos. Mais de 224 mil migrantes e refugiados venezuelanos tem experimentado agravamento das vulnerabilidades, da exclusão e das desigualdades sociais, do que decorre a submissão aos processos de criminalização na sua entrada no Brasil. De fato, o que se evidencia é uma política migratória conservadora e um discurso de segurança pública restritivo e militarizado cujo epicentro é o Estado de Roraima, fronteiro à Venezuela. O trabalho detalha as ações do governo Temer em relação aos imigrantes venezuelanos em 2018 que aumentaram a vulnerabilidade, a estigmatização e o empobrecimento dos migrantes. A isto se soma o aumento exponencial de prisões em flagrantes de nacionais venezuelanos, entre os anos de 2016 a 2019, sendo que grande maioria destas prisões foram convertidas em preventivas, com argumentos como a própria condição de migrante. Somado ao encarceramento de venezuelanos, cuja origem está relacionada a ausência de políticas públicas mais amplas, se apresentam diversos episódios de violência, manifestações e publicações virtuais que incitavam ao racismo e à xenofobia. Os autores mostram como estas condições levam a um processo complexo de marginalização e exclusão a partir da própria condição de vulnerabilidade social dos imigrantes.

Evolução do perfil de trabalhadores infantis no Estado de São Paulo, de Temidayo James Aransiola, Carlos Raul Etulain e Iane Souza Silva é resultado de pesquisa sobre este problema social

contemporâneo que demanda urgentes políticas públicas de erradicação. Sobre trabalho infantil discutem-se vários problemas e perspectivas metodológicas, mas há consenso em torno de razões como a presença generalizada no mundo rural, o submetimento das meninas ao trabalho doméstico e a função do trabalho infantil na composição da renda familiar em condições de pobreza. O artigo se centra no estudo do trabalho infantil em São Paulo pois, por se tratar de um estado industrializado e urbanizado, a presença do trabalho infantil não está concentrada na agricultura, a despeito de que o trabalho infantil agrícola seja predominante nos estados mais pobres, onde a agricultura familiar tradicional é sua instituição correlata. O trabalho mostra que, igualmente do que acontece em nível nacional, há mais trabalhadores infantis do sexo masculino (média de 63,2%) do que do feminino (média de 36,8%) em São Paulo. Esta característica do perfil do trabalho infantil geral no Estado de São Paulo permanece constante ao longo de todo o período analisado. No entanto, quando se analisa a distribuição de meninos e meninas por setor, aparecem as diferenças entre um e outro, por isso é importante que sejam implementadas políticas de combate ao trabalho infantil direcionadas a enfrentar as diferenças setoriais. Outro aspecto importante que se destaca neste estudo é que o aumento da proporção das crianças que trabalham e estudam constatado em São Paulo e em nível nacional pode significar que a educação se tornou cada vez mais acessível, aliada à políticas públicas que impõem condicionalidades à educação da criança (Bolsa Escola, Bolsa Família, PETI), mas também esta realidade indica que a estratégia da frequência da criança na escola se tornou limitada como erradicadora do trabalho infantil. Deduz-se que a grande maioria dos trabalhadores infantis do Estado de São Paulo são meninos; oriundos de famílias com renda per capita acima da linha de pobreza; pertencem à zona urbana; trabalham nos setores de comércio e de serviços, e conciliam trabalho e estudo. Com isto pode-se afirmar que as políticas públicas de erradicação do trabalho infantil combinadas ou seletivamente podem ganhar graus de efetividade na medida em que

se aperfeiçoam a partir de diagnósticos que reconheçam os perfis específicos e suas alterações temporais.

A quinta seção trata do mundo da economia tal como se apresenta nas primeiras décadas do século XXI, aborda com extrema atualidade o problema do trabalho informal e apresenta um estudo acurado das finanças municipais no estado de São Paulo e o problema recorrente da posição deficitária dos municípios, unidades estratégicas da política pública. *Estado, globalização e desenvolvimento*, de Carlos Raul Etulain, Ana Lucia Gonçalves da Silva e Daniel Sampaio aborda o processo contemporâneo de concentração e generalização dos mercados e a posição do Estado como indutor do desenvolvimento, assunto arriscado para um quadro comandado atualmente pelas corporações de capital privado e pelo efeito da financeirização do capitalismo.

Informalidade: um fenômeno cada vez mais complexo e generalizado, de José Dari Krein, Ludmila Costhek Abílio e Marcelo Manzano apresenta um roteiro de discussão do trabalho informal que parte do pressuposto de que a informalidade do trabalho se alterou, tornando-se mais complexa nas últimas décadas. O estudo coloca novos desafios para a identificação e mensuração do trabalho informal, bem como para seu enfrentamento, os autores elaboram inicialmente uma reflexão sobre os termos do debate em torno das transformações do capitalismo desde as últimas décadas do século XX, para tratar da informalidade atual do trabalho e a progressiva redução dos direitos e proteções vinculados ao que eles denominam sociedade salarial. Com qualidade metodológica singular, o trabalho mostra como as alterações dos marcos legais na medida que flexibilizam os padrões protetivos e as garantias mínimas de acesso a direitos, criam novos arranjos institucionais em que as pessoas ficam mais expostas, mais vulneráveis e mais sujeitas a incertezas e instabilidade. Um aviso dos autores resulta fundamental, a informalidade hoje, talvez ainda mais do que antes, deva ser vista como parte constitutiva e funcional do capitalismo, atualmente sob a hegemonia neoliberal, globalizada e de domínio

financeiro. Globalização, inovações tecnológicas, reconfigurações do Estado, fluxos migratórios conectam-se nesta redefinição da informalidade apresentada pelos autores. A perda de legislações protetivas minimamente garantidoras de padrões de vida civilizados não deveria nos parecer estranha uma vez que ela é responsável pela multiplicado e normalização do fenômeno contemporâneo da informalidade, tornando-o ainda mais difícil de ser caracterizado e mensurado.

Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira, de Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, apresenta a trajetória fiscal de oito dos principais estados brasileiros, desde a renegociação das dívidas estaduais realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso até a crise recente. O autor, munido de um repertório detalhado de informações, defende que o quadro fiscal brasileiro, apesar das diferenças entre as unidades da federação, mostra sinais de perda de capacidade de gestão da crise e dependência de suporte federal, situação que parecia superada com o ajuste dos anos 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. O trabalho explica que os governos estaduais, após superar a fase de forte ajuste decorrente do processo de renegociação das dívidas de 1997 e sustentar relativa estabilidade financeira desde o governo Lula, enfrentam novamente problemas de controle das contas públicas. Foram selecionados oito dos principais estados brasileiros (PA, BA, PE, GO, MG, RJ, SP e RS), representantes de todas as regiões do País, visando olhar de perto essas unidades. O foco nas contas públicas de cada um desses estados destaca as suas características próprias, levando em conta os determinantes gerais da crise. A partir desta análise, o trabalho discute as causas da crise estadual pós 2014 e os seus desdobramentos. Mostra ademais que a Lei de Responsabilidade Fiscal de 1997 definiu regras de austeridade que em nada auxiliaram a evitar a repetição das condições de deterioração financeira dos estados brasileiros no período recente. A atual crise coloca a oportunidade de repensar o pacto federativo e o papel que os governos estaduais ocupam na federação do Brasil.

SEÇÃO UM

O FIM DO BREVE CICLO DE CIDADANIA SOCIAL NO BRASIL (1988-2019): O PAPEL DA “REFORMA” DA PREVIDÊNCIA DO GOVERNO BOLSONARO

Eduardo Fagnani

Apresentação

Após longa e difícil tramitação, pela primeira vez a Constituição de 1988, marco do processo civilizatório brasileiro, passou a tratar os direitos sociais como direitos da cidadania, de caráter universal e regidos pelo princípio da Seguridade Social, desenhando-se, no plano legal, o embrião de um Estado Social tardio no Brasil, inspirado, minimamente, na experiência da social-democracia europeia após a Segunda Guerra (MAZZUCHELLI, 2014; PIERSON, 1991).

Entretanto, a chamada “elite” brasileira jamais aceitou a introdução na Constituição da República de princípios elementares da social-democracia e de seu objetivo de “humanizar” o capitalismo. Os ataques ao modelo de sociedade pactuado em 1988 começaram imediatamente após a promulgação da Carta; acirram-se entre 1990 e 2006; arrefeceram entre 2007 e 2014, sobretudo, em função do crescimento da economia; e retomaram o vigor, entre 2015 e 2019, assumindo caráter antipopular e antidemocrático. Especialmente a partir do golpe parlamentar de 2016, o ataque contra a cidadania social intensifica-se, com a retomada do projeto ultraliberal; e a partir de 2019, esse processo, tentado desde 1989, ganha fôlego e caminha em marcha forçada.

Vê-se que, ao longo desse extenso processo, a tese de que o Brasil seria “ingovernável” – esgrimida pelo Presidente José Sarney em 1988, como ameaça aos constituintes que estavam em vias de aprovar a cidadania social inscrita na Constituição da República

– foi revisitada diversas vezes nos últimos trinta anos. A partir de 2016, essa tese transmutou-se no consenso construído pelos interlocutores do grande capital, segundo o qual “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.¹ A conjuntura não apresenta novidades. “É hora de rever o contrato social estabelecido pela Constituição de 1988” – disse o general Hamilton Mourão, vice-presidente da República. O que se vê, em suma, é que destruir o Estado Social de 1988 é projeto ideológico acalentado há trinta anos.

Este artigo analisa esse processo de destruição, a partir da análise da “reforma” da Previdência do Governo Jair Bolsonaro (PEC 6/2019), cujo propósito velado é desfigurar a Seguridade Social. Argumenta-se que essa desfiguração é mais uma peça do processo em curso desde 2016, que caminha no sentido da privatização das políticas sociais, pelo desmonte do aparato político-institucional construído nas últimas décadas, no Sistema Único de Saúde (SUS), no Sistema Único de Assistência Social (Suas), no Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan), no Programa Seguro-desemprego, na Educação, nos Programas de Reforma Agrária e de Fortalecimento da Agricultura Familiar e na Política Urbana (habitação, saneamento e mobilidade), dentre outros temas.

Também é dessa perspectiva que se compreende o retrocesso nos direitos laborais impostos pela reforma trabalhista e sindical, recém-aprovada por Emenda Constitucional, bem como a adoção de uma série de ações que asfixiam o financiamento do

1 Consultar: Joaquim Vieira Ferreira Levy (2014). Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento. São Paulo: CDPP (Coletânea de Capítulos “Sob a Luz do Sol, uma agenda para o Brasil”). Disponível em: <http://cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/12/CAP%C3%8DTULO-5.pdf> ; e Samuel Pessôa (2014). Duas agendas na política econômica. *Folha de S.Paulo*, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/186748-duas-agendas-na-politica-economica.shtml>; Mansueto Almeida, Marcos Lisboa e Samuel Pessôa (2015). Ajuste inevitável – Desequilíbrio da economia brasileira é estrutural e exige correções mais duras e profundas. *Folha de S.Paulo*, 17/05/2015. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>

gasto social, com destaque para o “Novo Regime Fiscal” (PEC 55/2016) e a ampliação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), de 20% para 30%.

Esse mesmo viés ideológico orienta a formulação de outras medidas que também caminham no sentido de asfixiar financeiramente a Educação e a Seguridade Social, com destaque para: (1) a Reforma Tributária (PEC n. 45/2019), que tramita no Congresso Nacional, que “simplifica” os impostos, mas não enfrenta o caráter regressivo da tributação e destrói os mecanismos de financiamento vinculados, constitucionalmente, ao Estado Social; (2) o chamado “Pacto Federativo” que também visa a acabar com a vinculação constitucional de todos os tributos, a maior parte dos quais vinculados constitucionalmente ao gasto social. É digno de nota que, no caso da Educação, a vinculação constitucional de fontes de financiamento é prática inaugurada pela Constituição de 1934.

É neste contexto mais amplo de implantação do projeto ultraliberal no Brasil e da consequente destruição da cidadania e do Estado Social no qual emergiu da Constituição de 1988 que se compreendem os propósitos “Nova Previdência”.

O objetivo deste artigo é demonstrar que a “reforma” da Previdência do Governo Bolsonaro é outra peça desse mesmo processo, ainda em curso. Agora, o propósito velado é desfigurar a Seguridade Social, destruição concebida para acontecer em quatro movimentos:

1. Pela adoção de armadilha tão engenhosa quanto perversa: a destruição não se fará por Emenda Constitucional, mas por leis complementares, cuja aprovação requer quórum menor de votos dos parlamentares.
2. Pela completa desfiguração do Orçamento da Seguridade Social.
3. Pela conversão da Seguridade Social em Seguro Social, transferindo, para o indivíduo, a responsabilidade pelos riscos da sua vida laboral.

4. Pela transição da Seguridade Social para o assistencialismo, inventando uma espécie de “bolsa família” para os idosos.

A Seguridade Social Será Destruída por Leis Complementares

O principal objetivo da PEC 6/2019 é “desconstitucionalizar” as regras da Previdência. O propósito maior é retirar o status constitucional de praticamente todas as regras do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e do Regime Geral da Previdência Social (RGPS); e, ao mesmo tempo, “constitucionalizar” o regime de capitalização individual.

Assim, a “Nova Previdência” introduz apenas meras diretrizes transitórias, até que a verdadeira reforma seja feita por meio de dezenas de leis complementares de iniciativa do Poder Executivo; para que essas leis sejam aprovadas, exigem-se apenas 257 votos de deputados, em duas votações; e 41 de senadores, em uma votação (para aprovar Emenda Constitucional, exigem-se 308 deputados e 49 senadores, em duas votações em cada Casa). Com o “rolo compressor” do Congresso, o que é ruim pode ficar muito pior.

O pacto social de 1988 foi construído em mais de duas décadas de enfrentamento e luta pela redemocratização do país. Para que esse pacto seja revogado por via democrática é indispensável que qualquer modificação seja amplamente debatida pela sociedade, pelos movimentos sociais e pelos parlamentares, e submetida a referendo popular, pois são transformações estruturais de grande monta, com consequências de longo alcance para todo o povo brasileiro. Como se sabe, os constituintes de 1988 inspiraram-se, em grande medida, nos êxitos da experiência da social-democracia europeia no desenvolvimento dos regimes de Estado de Bem-estar Social no período 1945-1975, quando a proteção social passou a ser vista como direito da cidadania, de caráter universal e regida pelo princípio da solidariedade entre os membros da sociedade. O Seguro Social é a antítese da Seguridade Social.

É primordial, portanto, rechaçar essa trama. Caso contrário, será como dar um cheque em branco para que o Poder Executivo cuide unicamente de atender aos seus objetivos fiscalistas, ao mesmo tempo em que atropela o pacto civilizatório selado em 1988.

A desfiguração do orçamento da Seguridade Social

Dentre os vários mecanismos que atacam a Seguridade Social, destaca-se a ameaça de desfigurar por completo o Orçamento da Seguridade Social (Art. 195).

A PEC 6/2019 dá nova redação ao Art. 194 da CF-88, incluindo, entre os objetivos da organização da Seguridade Social, diversificar a base de financiamento, com “segregação contábil” do Orçamento da Seguridade Social, preservado o “caráter contributivo” da Previdência Social.

Não se sabe, exatamente, qual é a intenção do governo. Suspeita-se, em primeiro lugar, que “segregação contábil” e “caráter contributivo” da Previdência signifiquem o fim do sistema tripartite de financiamento do RGPS (empregados, trabalhadores e governo). O RGPS poderia passar a ser financiado apenas pelas contribuições dos empregados e dos empregadores, o que constituiria a contabilidade seguida desde 1989 que desconsidera a “contribuição do governo” como fonte de receita e gera o déficit alardeado, déficit inexistente, se a Constituição fosse respeitada, déficit *fake*. Em resumo, essa mudança constituiria o “déficit” hoje inconstitucional (além de *fake*).

Suspeita-se, em segundo lugar, que “segregação contábil” também possa significar a inclusão do RPPS (civil e militar) como parte da “Previdência” prevista no Art. 194, hoje restrita ao RGPS. Com essa medida, os gastos do RPPS, civil e militar, passariam a ser financiados pelos recursos do Orçamento da Seguridade Social, constituiria uma prática ilegal seguida pela área econômica desde 2016, posto que, na Carta de 1988, a Seguridade Social figura

no Título VIII (Da Ordem Social); o RPPS figura no Título III (Da Organização do Estado); e a Previdência dos militares, figura no Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas).

A proposta do governo exclui a DRU das contribuições destinadas à seguridade social e veda “o tratamento favorecido para contribuintes, por meio da concessão de isenção, da redução de alíquota ou de base de cálculo das contribuições sociais”. Essas mudanças reforçam as suspeitas de que o projeto do governo é incluir o RGPS, civil e militar, na Seguridade Social. Primeiro, porque serão necessários mais recursos (fim das isenções fiscais). Segundo, porque, em grande medida, os recursos da DRU têm sido utilizados sistematicamente para cobrir as despesas do RPPS.

A transição da Seguridade Social para o Seguro Social

A Seguridade Social é um pacto civilizatório, firmado democraticamente por toda a sociedade brasileira, pelo qual se assegura que todos tenham direito ao mínimo de proteção, mesmo aqueles indivíduos sem capacidade contributiva. A Seguridade Social é radicalmente diferente do Seguro Social, que é um contrato individual assinado entre o contribuinte e o prestador de serviços, segundo o qual só quem pagar terá direitos.

No caso da Previdência, a complexidade, a insegurança e a incerteza não são desprezíveis, pois o contrato comercial do Fundo de Pensão com o indivíduo tem vigência por 35 anos. E, mais grave, contratos dessa natureza preveem em geral apenas uma renda para a aposentadoria, não incluindo cobertura para os demais riscos laborais, como invalidez e doença. No caso brasileiro, os riscos são enormes em função da profunda desigualdade social, da heterogeneidade regional e das assimetrias do mercado de trabalho, dentre outros fatores.

A “Nova Previdência” determina a criação de “sistema obrigatório de capitalização individual” para o RGPS e para o RPPS

(União, Estados e Municípios). O sistema obrigatório de capitalização individual para o RPPS aparece em diversos artigos da proposta de “reforma”. O Art. 40, alterado pela PEC n. 6/2019, determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão para o regime próprio de Previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no Art. 201-A, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo”.

O mesmo artigo torna obrigatório, aos entes da federação, o estabelecimento do Regime de Previdência Complementar para os seus servidores públicos, a ser criado por lei de iniciativa do Poder Executivo do respectivo ente. Segundo o texto, o Regime de Previdência Complementar “oferecerá aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no Art. 202 e que poderá autorizar o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de Previdência complementar instituída pelo ente federativo, bem como, por meio de licitação, o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de Previdência complementar não instituída pelo ente federativo ou por entidade aberta de Previdência complementar”.

Ainda segundo a proposta, “lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de Previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.”²

Criação de “Fundo Solidário” para a garantia de piso básico

Os riscos envolvidos nesse cheque em branco que o parlamento está prestes a entregar ao governo são tantos que não se sabe, sequer, se

2 Art. 201-A.

a capitalização individual proposta pelo governo garantirá o “piso básico” de benefício. Observe-se que o próprio governo acena para a possibilidade de se criar um “fundo solidário”, organizado e financiado nos termos estabelecidos na lei complementar de que trata o Art. 201-A da Constituição, para a “garantia de piso básico, não inferior ao salário-mínimo para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho”.³

A capitalização vai quebrar o RGPS

O regime de capitalização individual vai quebrar o RGPS baseado no regime de repartição. A tendência é que, pelas vantagens oferecidas ao empregador pela “carteira verde-amarela”, no futuro somente haverá contratações por essa via, o que acarretará uma transferência em massa dos trabalhadores que possuem a atual carteira de trabalho (que gera receitas para o RGPS) para a carteira “verde-amarela” (que gera receitas para o regime de capitalização individual), inviabilizando financeiramente o RGPS.

Essa insuficiência de recursos para o RGPS ameaça objetiva e diretamente os atuais aposentados que também poderão ser atingidos pela “reforma”, pois não haverá garantia de que receberão os seus benefícios.

A queda de receitas do RGPS também aumentará o chamado “custo de transição” do regime de repartição para o regime de capitalização individual. O governo não dispõe de informações sobre qual será esse custo. Mas a experiência do Chile revela que esses custos são elevados e têm sido pagos há 40 anos. No início da transição, esses valores anuais atingiram cerca de 5% do PIB e atualmente se situam em patamar próximo de 2,5% do PIB.⁴

3 Art. 115 das alterações dos ADCT.

4 Andras Uthoff (2018). (Entrevista). 10 mitos do sistema previdenciário de Paulo Guedes, segundo Andras Uthoff. *Justificando*. <http://www.justificando.com/2018/12/18/10-mitos-do-sistema-previdenciario-de-paulo-guedes-segundo-andras-uthoff/>

Ao contrário do que reza o discurso oficial, essa medida absolutamente não contribuirá para o ajuste fiscal. Haverá maior gasto público para bancar essa transição, o que prova que o propósito sequer é fiscalista, mas exclusivamente ideológico, para beneficiar os donos da riqueza financeira que gerirão esses recursos, sem garantia de que as economias individuais retornem aos seus verdadeiros donos.

Uma experiência que fracassou em todo o mundo

O Chile foi o laboratório do paradigma liberalizante para os países subdesenvolvidos. No final dos anos 1970s, durante o governo de Augusto Pinochet, o sistema de repartição simples foi substituído pelo sistema de contribuições individuais, segundo a lógica atuarial privada. Com base na experiência chilena, no início da década de 1990 o Banco Mundial (WORLD BANK, 1994) elaborou o clássico documento “Envelhecer sem crise”, que recomendava a adoção do chamado “modelo dos três pilares”. Com a influência direta do Banco Mundial, nos anos 1990s nove países de América Latina e 13 países da Europa e Ásia fizeram as reformas paradigmáticas propostas.

No final dos anos de 1990, esse modelo foi duramente criticado então economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz que, posteriormente, recebeu o Nobel de Economia. Orszag e Stiglitz (1999) escreveram documento clássico apontando, “de forma deliberadamente contestatória” os “dez mitos” dos regimes de capitalização individual.

Confirmando as previsões desses autores, em 2019 a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2019) divulgou documento que “analisa o fracasso dos sistemas privados de pensões obrigatórios”. O documento informa que dos trinta países que privatizaram seus sistemas públicos de pensões desde os anos de 1980, 18 países haviam revertido total ou parcialmente a privatização até 2018. Por que implantar no Brasil, pela via da legislação complementar, uma experiência que fracassou no mundo?

A Transição da Seguridade Social para o assistencialismo

A “Nova Previdência” é mais injusta que a proposta do Governo Temer, porque ela coloca ainda mais barreiras para que um trabalhador alcance os benefícios do INSS (são mais de 35 milhões de beneficiados diretos, incluindo assistência social, que ganham, em média, um pouco acima do piso do salário mínimo).

Estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) mostram que, em 2015, antes da reforma trabalhista e do agravamento da recessão e em função da elevada rotatividade, o trabalhador contribuía, em média, em apenas nove meses, num período de 12 meses. Com a reforma trabalhista, o período contributivo tende a cair de forma acentuada, dificultando ainda mais o acúmulo de tempo de contribuição.

Pode-se aventar a hipótese de que, hoje, num período de 12 meses, o trabalhador consiga contribuir durante seis meses, em média. Portanto, para comprovar a contribuição por um período de 20 anos para conseguir a aposentadoria parcial (60% da média da totalidade dos salários de contribuição), como se pretende com a PEC 6/2019, serão necessários 40 anos de contribuição. No caso da aposentadoria integral, serão necessários 80 anos.

A “Nova Previdência” procura implantar regras de aposentadorias e pensões equivalentes às que são praticadas em nações desenvolvidas e que desconsideram por completo a realidade do mercado de trabalho brasileiro, que já é grave, mas tende a se agravar com a implantação da reforma trabalhista e sindical e da nova reforma trabalhista, promovida pela introdução da chamada “carteira verde-amarela”.

Nesse sentido, a “reforma” da Previdência tende a excluir uma massa considerável de trabalhadores, que se somarão aos cerca de 40 milhões de trabalhadores que estão na informalidade; aos 28 milhões que estão fora do mercado de trabalho, pelo desalento e por não estarem dispostos ao exercício do subemprego; e aos 13,2 milhões de desempregados. Esse enorme contingente já não

contribui regularmente para a Previdência de forma sistemática e só muito improvavelmente receberá proteção previdenciária pelas regras atuais; esses brasileiros serão praticamente excluídos pelos novos mecanismos e regras e não terão proteção previdenciária na velhice (TEIXEIRA, 2019).

Como consequência, tende a haver pressão enorme para a obtenção de alguma proteção pela via da assistência social, que não exige contribuição. Cientes disso, os formuladores da PEC 6/2019 conceberam uma barreira fiscal: reduziram o valor do benefício assistencial do piso do salário mínimo para R\$400,00, que pode ficar congelado por longo período, acarretando perdas de seu valor real, porque as regras de reajuste (indexador e periodicidade) serão definidas por lei complementar.

Com a reforma do RGPS e do BCP, aliada à introdução do regime de capitalização individual, é provável que, daqui a 30 anos, uma grande massa da população já terá transitado da seguridade social para o assistencialismo. Podemos sair da situação atual, em que 80% da população idosa têm ao menos a Previdência como fonte de renda, para um cenário em que cerca de 80% da população não terá essa proteção e viverá com benefício assistencial de cerca de R\$200 a R\$300, uma espécie de “bolsa família” para o idoso, insuficiente até para cobrir os gastos com remédios.

A seguir, apresentam-se, de forma sintética, os principais pontos críticos da “reforma”, que nos levam a afirmar que o propósito da agenda ultraliberal é transitar do modelo de proteção social brasileiro da Seguridade Social, para o assistencialismo barato e precário.

Aposentadoria integral para poucos

Os brasileiros precisarão ter 65/62 anos (homem/mulher) e ter contribuído por 40 anos, para conseguir aposentar-se com 100% do salário de contribuição (cujo teto hoje é de R\$5.839,45). Em função das características do mercado de trabalho, para a imensa

maioria dos trabalhadores, a reforma praticamente elimina a possibilidade da aposentadoria integral.

Aposentadoria parcial inacessível para parcela expressiva dos trabalhadores: mais idade (mulheres), mais tempo de contribuição e menor valor dos benefícios

Os trabalhadores precisarão ter 65/62 anos (homem/mulher) e ter contribuído por 20 anos para conseguir aposentar-se com a aposentadoria parcial que corresponde a 60% da média aritmética do total de contribuição para a Previdência (pela regra atual, o cálculo é feito sobre 80% do total de contribuições, eliminando-se as menores contribuições). A cada ano a mais que tiver contribuído, o valor será 2% maior. A questão crucial nesse caso é que estudos demonstram que, em 2015, mais da metade dos trabalhadores da iniciativa privada não conseguiam contribuir durante 20 anos. Com a reforma trabalhista e o agravamento da recessão, a parcela dos trabalhadores que não conseguem contribuir por 20 anos tende a ser maior.

“Gatilho” demográfico: a idade mínima sobe ao longo do tempo

A idade mínima de 65/62 anos pode elevar-se sempre que a expectativa de sobrevida aos 65 anos subir um ponto.⁵ Em 2015, a expectativa de sobrevida era de 18,5 anos. Estimativas do IBGE apontam que em 2024 ela passaria para 19,4 anos, e em 2036 para 20,4 anos (Figura 1). Portanto em 2024 e 2036 as idades mínimas para a aposentadoria seriam de 66/63 e 67/64, respectivamente, um valor extremamente elevado mesmo na comparação com países desenvolvidos.

5 Art. 40, § 3º: “As idades mínimas para concessão dos benefícios previdenciários a que se referem os § 1º e § 2º serão ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, na forma estabelecida para o Regime Geral de Previdência Social”. Art. 201, § 4º: “A lei complementar de que trata o § 1º estabelecerá os critérios pelos quais a idade mínima será majorada quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira”.

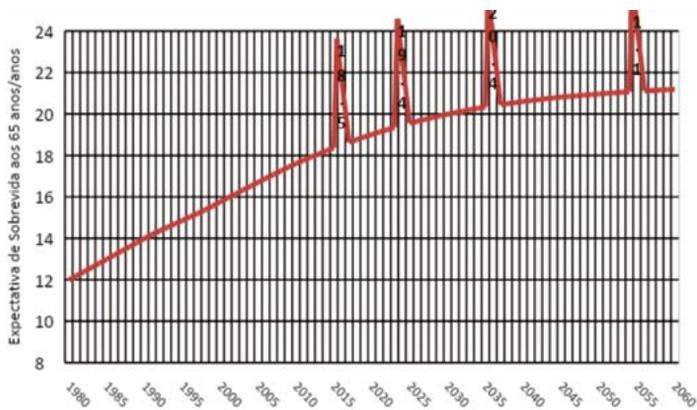


Figura 1 – Expectativa de sobrevivência aos 65 anos(1) - Em anos (1) - Brasil.

Fonte: IBGE/ Projeção da População de 2013.

Nota: (1) Entre 1981(1992) e 1990(1997), as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1980(1991) e 1991(1998). Apud: MTPS – Grupo Técnico de Previdência – GTP. 2016. Página 20.

Aposentadoria por tempo de contribuição: transição curta e severa

A PEC extingue a Aposentadoria por Tempo de Contribuição e revoga todas as demais regras de transição, incluindo a fórmula 85/95 e o Fator Previdenciário. A “Nova Previdência” propõe três regras de transição muito curtas (em torno de 12 anos) e severas, pois, de modo geral, requer o acúmulo de 105 pontos para o homem (65 anos de idade e 40 anos de contribuição, por exemplo) e 100 pontos para as mulheres (62 anos de idade e 33 anos de contribuição).

Observe que no caso dos homens, os 105 pontos passam a contar em 2028 e, no caso das mulheres, os 100 pontos passam a valer a partir de 2033. Assim, os homens passam dos atuais 96 para 105 pontos (um acréscimo de 9 pontos em 10 anos), enquanto as mulheres passam dos atuais 86 para 100 pontos (um acréscimo de 14 pontos em 14 anos).

É uma difícil corrida de obstáculos, pois todo ano aumenta o tempo de contribuição. Em função do “gatilho” da idade, é provável que em 2024 seja necessário acrescentar um ano a mais na idade.

Restrições ao acesso da Aposentadoria Rural

Para os trabalhadores rurais, a reforma elimina o tratamento diferenciado do segurado especial por trabalho na economia familiar. Desde a CF-88, esse segmento contribui proporcionalmente à receita da comercialização da sua produção, e a aposentadoria é concedida pela comprovação da atividade rural por, no mínimo 15 anos, aos 60 ou 55 anos de idade.

Pelas novas regras, o governo iguala idade de aposentadoria entre homens e mulheres e aumenta o tempo e o valor da contribuição. A idade mínima da mulher passa de 55 para 60 anos, igualando-se a idade mínima dos homens. Outra restrição ao acesso é a ampliação do tempo de contribuição de 15 para 20 anos para a obtenção da aposentadoria parcial, igualando-se ao exigido para o trabalhador urbano.

As restrições também estão presentes no novo modelo de contribuição, segundo o qual, em não havendo comercialização da produção rural necessária para atingir o valor mínimo anual exigido, até que entre em vigor a nova lei complementar, o segurado terá de recolher a contribuição pelo valor mínimo anual de R\$600,00.

Esse modelo contributivo não se coaduna com os regimes de safras e a sazonalidade da produção rural, que dificultam a regularidade de contribuições monetárias. Além disto, muitas unidades produtivas da agricultura familiar não auferem renda suficiente para arcar com mais esse encargo.

A ampliação da idade da mulher e o modelo de financiamento desconsideram a realidade das condições de vida dos brasileiros que vivem no campo. Observe-se que, em 2014, 78% dos homens e 70% das mulheres do meio rural começaram a trabalhar com até 14 anos (Figura 2).

FAIXA ETÁRIA	MULHER	HOMEM
Até 14 anos	78%	70%
15 a 17 anos	16%	17%
18 e 19 anos	4%	6%
20 anos ou mais	2%	6%

Figura 2 - Proporção dos ocupados por faixa de idade de ingresso no mercado de trabalho rural por sexo em % 2014.

Fonte: IBGE/Pnad. Anos diversos. ANFIP e DIEESE (2017).

Aposentadoria por invalidez de primeira e de segunda classe

A “Nova Previdência” retira das garantias do RGPS a cobertura dos eventos doença e morte, modificando o conceito atual de “invalidez”, para “incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada”.⁶

Com isso, cria-se a aposentadoria por invalidez de primeira e de segunda classe. A primeira contempla o trabalhador que tiver a incapacidade ligada ao exercício profissional (acidentes de trabalho ou doenças comprovadamente causadas pela atividade) que, nesse caso, receberá 100% da média das suas contribuições, proporcional ao tempo de contribuição.

A invalidez de segunda classe é assegurada caso a invalidez não tenha relação com o trabalho. Nesse caso, o beneficiário receberá somente 60% do valor a que teria direito, com acréscimos caso tenha contribuído por mais de 20 anos (2% a mais no valor por ano excedente).

Pensão por morte de segunda classe pode ser inferior ao salário mínimo

A pensão por morte poderá ser inferior a um salário mínimo, em virtude da supressão do § 2º do Art. 201, segundo o qual “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o

⁶ Ver Art. 201, I.

rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

Atualmente, a pensão por morte corresponde ao pagamento de 100% do salário de contribuição até o teto do RGPS. A nova fórmula do cálculo, a exemplo da aposentadoria por invalidez, cria pensão por morte de primeira e de segunda classe. Em caso de morte por acidente do trabalho, doenças profissionais ou doenças do trabalho, a regra de cálculo permanece a mesma (pagamento de 100% do salário do benefício).

No caso de morte fora do local de trabalho, o valor do benefício corresponde a 50% da média do salário de contribuição e exigência de 20 anos de contribuição previdenciária (acrescido 2% por ano a mais). Sobre esse montante, são adicionados 10% por dependente, até o limite de 100% para cinco dependentes ou mais. Em outras palavras, a pensão por morte será integral, se o falecido deixar cinco ou mais dependentes. Com um dependente, o benefício será de 60%. Na prática, o pensionista pode acabar recebendo menos de um salário mínimo.

Restrição ao acúmulo de mais de uma aposentadoria e pensão

A proposta veda a acumulação de mais de uma aposentadoria ou de uma pensão. Em caso de recebimento de mais de uma pensão por morte ou de pensão por morte e aposentadoria, será assegurada o pagamento integral da mais vantajosa e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas de renda: 80% do valor igual ou inferior a um salário mínimo; 60% do valor que exceder um salário mínimo, até o limite de dois salários mínimos; 40% do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos; e 20% do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos.

Mas a “Nova Previdência” permite a acumulação de pensão por morte do RGPS com pensão por morte do RPPS ou de militares;

pensão por morte do RGPS com aposentadoria do RGPS ou RPPS ou de militares.

Mais dificuldades para a aposentadoria das pessoas com deficiência

A “Nova Previdência” também endurece as regras de acesso à proteção previdenciária das pessoas com deficiência que não estão em “condições de miserabilidade”.⁷ A garantia de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, à pessoa com deficiência requer que ela seja “previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que comprove estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei”.

Após a “avaliação biopsicossocial”, os benefícios serão concedidos desde que o segurado comprove 35 anos de contribuição (“deficiência leve”); 25 anos de contribuição (“deficiência moderada”) e 20 anos de contribuição (“deficiência grave”).

O texto também determina que “o pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência ficará (...) suspenso quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a dez por cento do benefício suspenso, nos termos previstos em lei.”.

Mudança no conceito de “proteção à maternidade”

O conceito de “proteção à maternidade” é substituído por “salário-maternidade”, o que, na prática, pode restringir esse direito.⁸

Como se não bastasse exigir mais longo período contributivo e mais idade, a “reforma” também rebaixa o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais:

7 Art. 203.

8 Art. 201.

O fim do reajuste pela inflação

A Constituição de 1988 assegura “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real”. Para as aposentarias e pensões de menor valor, a correção monetária é assegurada pelo piso do salário-mínimo. Para as aposentarias e pensões superiores ao piso mínimo (RGPS e do RPPS), leis complementares estabelecem que essa correção é feita pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). Entretanto, a PEC 6/2019 exclui o termo “valor real” do Parágrafo 8º do Art. 40 (RPPS) e Parágrafo 4º do Art. 201 (RGP), transferindo a definição dessas regras de reajuste para a legislação complementar.

Há possibilidade real de o piso do salário-mínimo ser extinto

A Constituição de 1988 avançou ao estabelecer que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo”.⁹ Na tramitação da legislação complementar, não causaria surpresa que a indexação do piso do salário-mínimo aos benefícios assistenciais e previdenciários seja extinta. Como se sabe, o salário-mínimo e suas regras de indexação estão na mira dos governantes, a começar do próprio vice-presidente da República, para quem a forma de reajuste não pode ser vista como “vaca sagrada” e precisa mudar, associando o reajuste do salário-mínimo aos problemas econômicos atuais.¹⁰

O novo cálculo do valor dos benefícios

Haverá rebaixamento do valor da aposentadoria integral e parcial, pois, para o cálculo do valor dos benefícios, serão considerados

⁹ Art. 201, §5º).

¹⁰ “Para Mourão, mínimo não é “vaca sagrada”, *Valor*, 27/03/2019 às 05h00, em <https://www.valor.com.br/politica/6183463/para-mourao-minimo-nao-e-vaca-sagrada>

100% de todos os salários de contribuição, e não mais 80% como é hoje. O cálculo sobre 80% justifica-se para eliminar os salários de contribuição mais baixos, associados, geralmente, ao início da atividade laboral. Com a consideração de 100% dos salários de contribuição, o valor do benefício será bem menor, pois ninguém entra no mercado de trabalho com altos salários.

No caso da aposentadoria parcial também haverá rebaixamento do valor dos benefícios, pois será considerado 60% da média aritmética (atualmente é 100%) de 100% dos salários de contribuição para a Previdência (atualmente é 80%).

A desfiguração do BPC como instrumento da Seguridade Social

Extremamente preocupante também são as mudanças drásticas propostas para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido aos idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo que não conseguiram acesso à proteção previdenciária. O BPC beneficia cerca de 5 milhões de pessoas socialmente mais vulneráveis, garantindo renda mensal de cidadania no valor de um salário-mínimo.

O projeto do governo passa a garantir uma renda mínima de R\$400,00 a partir dos 60 anos. Esses idosos voltariam a receber um salário-mínimo quando chegarem aos 70 anos de idade e comprovarem estar em “condições de miserabilidade”. As idades deverão ser ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira. É vedada a acumulação da transferência de renda do BPC com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria ou pensão por morte do RGPS e RPPS ou com proventos de inatividade e pensão por morte. Não será devido abono anual para a pessoa idosa beneficiária da renda mensal do BPC.¹¹

11 Art. 203 e Artigos 40-43 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC).

Por que vamos transitar da seguridade para o assistencialismo?

A “Nova Previdência” é uma corrida cujo final é inatingível para a imensa maioria dos brasileiros. No futuro, poucos conseguirão ter proteção previdenciária, porque ela exigirá um longo período de contribuição para o acesso à aposentadoria (parcial e integral) que é descabido para a realidade socioeconômica brasileira. Essa limitação atingirá tanto aqueles que permanecerem no sistema de repartição, quanto os que “optarem” pela capitalização individual.

Em consequência, haverá grande demanda pela proteção assistencial, que não exige contribuição. Essa é a razão pela qual o governo, de forma preventiva, ergue uma barreira de contenção fiscal: rebaixa o valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para R\$400,00.

Atualmente, o RGPS e o BPC pagam benefícios próximos do piso do salário-mínimo para mais de 35 milhões de brasileiros. A corrida para o BPC e a redução do valor desse benefício dos atuais R\$998,00 para R\$400,00 permitirão, só esses fatores, no futuro, uma redução dos gastos atuais da Previdência e do BPC em mais de 50%.

Ocorre que as regras sobre a periodicidade e o indexador da correção monetária dos R\$400,00 serão definidas por legislação complementar. Não é irreal supor que essa legislação estabeleça que esses pontos definidos “por ato normativo do Ministério da Economia”.

Não é fantasia supor que o valor de R\$400,00 fique congelado, sem correção, por longo período, rebaixando o seu valor real (a exemplo do que sempre ocorreu com o salário-mínimo e com a tabela de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física).

Não é alucinação imaginar que o congelamento do valor do BPC por alguns anos faça o valor real desse benefício cair para R\$300,00, por exemplo. Com isso, o governo rebaixaria o gasto com a Previdência e a assistência social para cerca de 30% do gasto atual.

Hoje há uma massa de benefícios em torno de R\$998,00. No futuro, pode haver uma massa de benefícios em torno de R\$300,00.

Em 2018, as despesas do RGPS e do BPC totalizaram R\$641 bilhões. No futuro essas despesas anuais poderão corresponder a cerca de 30% desse montante (R\$192 bilhões). Com isso haveria “economia” de R\$450 bilhões por ano, R\$4,5 trilhões em 10 anos. Assim o governo alcançará seu objetivo fiscalista.

Com isso, podemos sair da situação atual em que 80% da população idosa têm ao menos o RGPS e o BPC como fonte de renda, para um cenário em que cerca de 80% da população não terá essa proteção e viverá com benefício assistencial miserável. Caminharemos, assim, da Seguridade para o assistencialismo; teremos equilíbrio fiscal, mas com destituição social em massa.

Nota final

O governo diz que a “reforma” busca “maior equidade e justiça social”. Segundo o texto oficial, “algumas regras previdenciárias fazem com que os mais ricos sejam relativamente beneficiados. Assim, é fundamental que se promova maior progressividade na distribuição de renda previdenciária”. Mas... quem o governo considera rico? Quem ele considera pobre?

Na abertura da Comissão de Constitucionalidade e Justiça (CCJ), Paulo Guedes deixou bem clara a sua definição de “ricos” e “pobres”. Declarou “ricos” os trabalhadores do INSS que se aposentam por tempo de contribuição; e “pobres” os que se aposentam por idade. Segundo o ministro da Economia, os “ricos” ganham quase o dobro do que ganham os “pobres” que “se aposentam mais tarde”. É provável que Paulo Guedes se referisse ao texto da PEC n. 6/2019 segundo o qual, “rico” seria um aposentado que ganha R\$2.231,00; e pobre, o que ganha R\$1.252,00.¹²

Esse conceito de “riqueza” e “pobreza” talvez explique o fato de que a maior parte da suposta economia estimada em dez anos recaia, exatamente, sobre o RGPS, o BPC e o Abono Salarial. Dos

12 PEC n. 6/2019, itens n. 50 a 52, p. 53-54.

R\$1.082 trilhões de “economia” esperados com a “Nova Previdência”, R\$715 bilhões serão “economizados” porque se cortarão direitos garantidos para a proteção à velhice dos trabalhadores rurais e urbanos inscritos no RGPS; e outros R\$182 bilhões serão “economizados”, no BPC e no endurecimento das regras do Abono Salarial. É obscuro que o suposto propósito de “combater privilégios” implique que 82% da suposta “economia” gerada em dez anos pela “Nova Previdência” venha da supressão de direitos do RGPS, do BPC e do Abono Salarial.

Fica claro que a “reforma” da Previdência tem sido imposta por diagnóstico intencionalmente distorcido que induz intencionalmente ao erro. Não há debate real, de questões reais. O que se ouve é uma fala convulsiva, mentirosa, ativamente falseada, baseada na desonestidade intelectual. O vale-tudo contempla chantagens descabidas de toda espécie, praticadas por altos dirigentes do governo. Sem argumentos consistentes, os formuladores da proposta fogem do debate técnico qualificado, decretam sigilo sobre estudos e estatísticas, optam por comprar o voto parlamentar, gastam milhões com propagandas enganosas e contratam, a peso de ouro, “celebridades” milionárias, para enganar a sociedade.

Não há vontade de debater, porque não há argumentos, só falácias e terrorismo (financeiro, demográfico e econômico), que podem ser facilmente desmascarados. Não se quer fazer reforma alguma, porque o propósito velado é dar sequência ao processo de implantação do projeto ultraliberal no Brasil, implantação que requer, dentre outros fatores, a destruição do modelo de sociedade pactuado em 1988. Ao incluir o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) na “reforma”, o projeto ultraliberal cumpre agora o objetivo de acabar com a Seguridade Social, um dos cerne do Estado Social inscrito na Constituição da República.

Adverte-se que a destruição da Seguridade Social vai ampliar ainda mais a obscena desigualdade social brasileira, dado que a Seguridade é o principal mecanismo de proteção social, de combate

à pobreza, de correção das profundas assimetrias de renda existente no país, de combate ao êxodo rural, de fomento à agricultura familiar e de promoção da economia regional e municipal (ANFIP E DIEESE, 2017).

Se houvesse debate, os brasileiros poderiam saber que há alternativas para o equilíbrio financeiro da Previdência e para o Brasil não “quebrar”. Há, em primeiro lugar, alternativas que passam pela possibilidade de elevar as receitas mediante a promoção do crescimento da economia e da inclusão dos trabalhadores informais, o que requer que se superem as inconsistências do regime macroeconômico e fiscal brasileiro que afetam o orçamento previdenciário (AUSTERIDADE E RETROCESSO, 2016).

Há, em segundo lugar, possibilidades de se reforçar a capacidade financeira do Estado pela maior equidade na contribuição das classes de maior renda, o que requer a prática de juros básicos compatíveis com a realidade internacional; a realização de reforma tributária que enfrente o caráter extremamente regressivo do sistema de impostos, que não taxa a renda, o patrimônio, os lucros e os dividendos (ANFIP/FENAFISCO, 2018); a revisão das isenções fiscais, concedidas como dádivas para empresários e camadas de alta renda, pelas quais, o governo federal, considerado só ele, abre mão de arrecadar cerca de 20% das próprias receitas; e pelo combate à sonegação, que no Brasil não é considerada crime, mas premiada com sucessivos e generosos programas de refinanciamento.

Há, em terceiro lugar, a alternativa de melhorar o desempenho das contas da Previdência simplesmente pelo cumprimento da Constituição da República e pela preservação do seu espírito, no que concerne à Seguridade Social, profundamente desvirtuado desde 1989 (FAGNANI E TONELLI VAZ, 2013).

Rechaçar essa trama que cresce contra o povo brasileiro é dever do qual não podem fugir os parlamentares, os movimentos sociais e os setores da sociedade comprometidos com o propósito de impedir novo retrocesso no incipiente processo civilizatório brasileiro.

Bibliografia

- ANFIP e DIEESE. Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência social brasileira. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2017, 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>
- ANFIP/FENAFISCO. A Reforma Tributária Necessária – justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, 152p. ISBN: 978-85-62102-30-1 <http://plataformapoliticasocial.com.br/justica-fiscal-e-possivel-subsidios-para-o-debate-democratico-sobre-o-novo-desenho-da-tributacao-brasileira/>
- AUSTERIDADE E RETROCESSO – Finanças públicas e política fiscal no Brasil (2016). São Paulo: Fórum, 21. Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro.
- FAGNANI, E. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp (Tese Doutorado), 2005.
- FAGNANI, E. e TONELLI VAZ, F. Previdência e Seguridade social: velhos mitos e novos desafios. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7), 2013.
- GENTIL, D.L. A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período. Rio de Janeiro. UFRJ (Tese Doutorado), 2006.

- MAZZUCHELLI, Frederico. Os Dias de Sol - A Trajetória do Capitalismo no Pós-guerra. Campinas, 2014.
- OIT. La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Ginebra: OIT, 2019.
- ORSZAG, Peter e STIGLITZ, Joseph. Repensando a Reforma Previdenciária: dez mitos sobre os sistemas de Previdência Social. Apresentado na Conferência do Banco Mundial: novas ideias sobre a seguridade da terceira idade. 14-15 de setembro de 1999. http://fundacaonfip.hospedagemdesites.ws/site/wp-content/uploads/2012/03/mitos_previdenciasocial.pdf
- PIERSON, Christopher. Beyond the Welfare State? University Park: The Pennsylvania State Univ. Press, 1991.
- TEIXEIRA, Marilane. A desestruturação do mercado de trabalho. São Paulo. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Edição 141. Abril, 2019.
- WORLD BANK. Envejecimiento sin Crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento, Oxford University Press, 1994.

DEMOCRACIA, CONFLITOS DISTRIBUTIVOS E REFORMA DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL¹

Luciana Jaccoud

Nas últimas três décadas, o sistema brasileiro de proteção social sofreu importante reconfiguração, com a substituição do arranjo corporativo e largamente excludente, dominante desde os anos 1930, por um ordenamento assentado em compromissos universalistas e redistributivos. Tendo como marco a Constituição democrática de 1988, as políticas sociais se expandiram. Na década de 2000, com as sucessivas vitórias de uma coligação de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores, e impulsionados por demandas sociais ativas e pela conjuntura econômica favorável, foram promovidas inovações. Além da expressiva ampliação do gasto social, o país adotou políticas voltadas ao combate à pobreza e à promoção de grupos em situações particulares de vulnerabilidade social e desvantagens no acesso a direitos e oportunidades. Contudo, perspectivas diversas vêm avaliando o impacto social e político de tal trajetória. Em que pese a profusão de estudos apontando a contribuição positiva das políticas sociais nos ganhos de renda, na redução na desigualdade e na ampliação do acesso às políticas públicas, críticas se acumulam. De um lado, polemiza-se sobre a existência ou não de queda da desigualdade, enfatizando-se a concentração de renda, ativos e propriedades nos

1 Esta versão atualiza o artigo publicado pela Revue Problemes d'Amérique Latine n. 111 (4/2018), sob o título «Démocratie, conflits redistributifs et réforme de la protection sociale au Brésil». Publicação neste volume autorizada pelos editores da revista.

primeiros centis de renda. De outro lado, critica-se a ampliação do Estado social por inibir o desenvolvimento, incentivando alocação ineficiente de recursos ou mesmo por mobilizar recursos inexistentes, alimentando déficits fiscais crescentes e desestimulando a competitividade e o investimento.

As críticas ao projeto de incorporação social pela via do adensamento das políticas sociais ganharam força no bojo da crise política e econômica que acompanhou o resultado das eleições de 2014. Em 2016, o governo que assumiu após a queda da Presidente Dilma adotou uma ampla agenda de reformas com o objetivo de reconfigurar o sistema de proteção social do país. O movimento não é novo na região. Desde a década de 1980, avançaram experiências de reformas sociais na América Latina, acompanhando o declínio dos modelos de substituição de importações. Parte de uma agenda econômica liberal, as reformas prometiam que crescimento econômico e inclusão pela via do mercado compensariam a redução do Estado social. Chile e México exemplificam os limites deste modelo no que se refere à capacidade de promover integração econômica, acesso a oportunidades e garantias de bem-estar em um cenário onde o mercado de trabalho é progressivamente precarizado e a proteção social é constrangida.

Neste contexto, o percurso brasileiro representa um caso relevante para a análise. A implementação, por quase três décadas, de um modelo comprometido com o princípio do universalismo com redistribuição foi fruto das demandas por igualdade que conseguiram encontrar respostas institucionais na conjuntura de transição democrática e, posteriormente, em um ambiente de acentuada participação e competição eleitoral. Não se trata de uma trajetória desprovida de tensões. Contudo, foi somente no contexto de regressão democrática vivenciado após as eleições de 2014 que tais tensões se mobilizaram em apoios suficientes para sustentar a agenda liberal de desconstrução do Estado social no Brasil.

Este artigo tem o duplo propósito de analisar a trajetória das políticas de proteção social no Brasil desde 1988. Será considerada

tanto a trajetória do período democrático, até 2015, como o esforço recente, entre 2016 e 2018, de interromper aquela experiência. Argumenta-se que a implementação de políticas redistributivas alterou e potencializou o conflito distributivo na sociedade brasileira. Sustenta-se ainda que a pauta reformista materializada nas reformas fiscal e trabalhista e no projeto de reforma da seguridade social, contempla retrocessos nos principais os tópicos que, instituídos em 1988, sustentaram os avanços redistributivos no âmbito do sistema de proteção social. Sua aprovação terá, assim, impactos importantes na dinâmica da desigualdade e na qualidade da cidadania no Brasil.

A primeira seção apresentará as principais características sob as quais se erige um arranjo institucional na seguridade social favorável à inclusão e à redistribuição. Como nos ensina a literatura sobre o desenvolvimento dos Estados de bem-estar, estes podem abraçar princípios redistributivos distintos, mais ou menos propensos a ampliar igualdade de resultados ou de oportunidades, mais ou menos capazes de reduzir, fortalecer ou recriar desigualdades. Também sabemos que os impactos dos sistemas de proteção social estão menos associados ao seu tamanho, e mais ao desenho institucional e a forma com que operam o reconhecimento da cidadania social. Não se trata apenas do volume do gasto social ou mesmo do reconhecimento de direitos, mas da natureza inclusiva destes direitos e de sua capacidade de democratizar espaços da vida social. No caso brasileiro, em ambos os aspectos, a Constituição Federal de 1988 representou um marco da trajetória do Estado social. Efetivou um inédito reconhecimento de direitos sociais, até então constrangidos pela associação ao exercício do trabalho formal em um contexto de profunda segmentação do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo em que incluiu novos grupos de beneficiários, ampliou o escopo das garantias protetivas e assentou as bases para uma institucionalidade que agregava a ampliação dos direitos à forte ambição redistributiva, seja na política de saúde, de previdência ou de assistência social.

Em sua segunda seção, o artigo aprofunda o exame de como a pauta liberal vem ganhando espaço no Brasil, considerando a forte legitimidade da ação redistributiva do Estado, construída ao longo do processo democrático e consolidada em resposta à expressão de preferência majoritária dos eleitores. Ao lado das preferências distributivas, majoritárias, o aumento do conflito distributivo vem sendo acompanhado de reinterpretação da desigualdade e das formas legítimas de intervir sobre elas.

A terceira seção fará uma síntese da agenda reformista adotada pelo Executivo Federal. Com um amplo programa de reformas apresentada ao Congresso Nacional, o governo Temer, seguido pelo governo de Bolsonaro, mobilizaram-se em prol da substituição do modelo constitucional erigido em 1988, contestando as principais inovações desenvolvidas nas últimas décadas. A plataforma reformista no Brasil tem como meta um sistema residualista de proteção social, com redução das responsabilidades do Estado. O favorecimento do mercado, avança em duas vias: pelo esvaziamento das garantias relacionadas à proteção ao trabalho e ao trabalhador, e pela fragilização progressiva das ofertas públicas nos serviços sociais de vocação universal relacionados à educação, saúde e assistência social. Ao final do artigo, apresentam-se considerações sobre as perspectivas de desdobramento da agenda reformista, cujos potenciais impactos seriam observados não apenas no setor social, mas repercutiriam na configuração da democracia e do Estado de direito no país.

Trajetória e características do sistema de proteção social (1988-2016)

A natureza anti-liberal dos dispositivos sociais da Constituição Federal (CF) pode ser observada ao longo de todo texto, convergente em torno da ideia de que a miséria e a desigualdade são frutos de um tipo de desenvolvimento e de que sua reversão dependeria da mobilização do Estado. Já ao fixar os objetivos fundamentais da

Republica, o texto constitucional destaca a erradicação da pobreza e da marginalidade e a redução das desigualdades sociais e regionais. No extenso capítulo da ordem social, as responsabilidades do Estado são expressivamente ampliadas, processo que terá continuidade em reformas constitucionais ao longo das duas décadas seguintes. No âmbito da proteção social, os compromissos redistributivos acolhidos nos dispositivos constitucionais orientam importantes alterações na organização institucional das políticas sociais. Na década de 1990, os impactos já se fazem sentir. Na década seguinte, novos compromissos redistributivos assumidos pela coligação política encabeçada pelo PT se refletem em inovações institucionais e na ampliação da agenda de combate à pobreza e promoção da equidade.

Dentre as mudanças incorporadas no período, sete serão destacadas por expressarem simultaneamente alargamento de direitos e compromisso redistributivo. São elas: (i) a criação do sistema público de ações e serviços de saúde de acesso universal; (ii) o alargamento da proteção garantida pelo seguro social com a inclusão dos trabalhadores rurais em regime especial de contribuição; (iii) a ruptura com a tradição exclusivamente securitária da proteção social com a instituição de um benefício não contributivo a idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza; (iv) a manutenção de um robusto sistema de direitos e garantias ligadas ao exercício do trabalho; (v) a vinculação ao salário mínimo do valor referente ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais e a política de valorização do salário mínimo; (vi) a determinação da diversidade de fontes de financiamento da seguridade social; e (vii) as inovações voltadas ao tema da pobreza e da equidade.

Dentre as inovações deste período, destaca-se a criação, pela Constituição, do Sistema Único de Saúde (SUS), em substituição ao sistema de serviços de saúde integrado ao modelo previdenciário que estava em vigor desde a década de 1930.² Durante a

2 A seguridade social no Brasil teve início nos anos de 1930, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados por categorias

década de 1990 e 2000, o SUS se expandiu. Responsável exclusivo pelo atendimento de cerca de 75% da população brasileira, o novo sistema público de saúde ampliou o acesso aos serviços, com destaque à vacinação e vigilância epidemiológica, atenção primária, serviços voltados a doenças crônicas e medicamentos básicos. Destaca-se o Programa Saúde da Família, cujas equipes privilegiam o acompanhamento e o atendimento direto nos territórios de moradia. A construção institucional do SUS repercutiu no crescimento real do recurso alocado em saúde pelos três níveis de governo³ e foi acompanhado da melhoria do perfil distributivo do gasto⁴ e da redução do gasto privado entre as famílias dos estratos inferiores de renda.⁵ Em que pese as graves dificuldades no que se refere a integralidade do atendimento e ao acesso a certos serviços, pesquisas indicam alto grau de satisfação da população com o sistema, mesmo que acompanhadas com demandas por seu aprimoramento.⁶

Uma segunda inovação significativa tanto no que refere ao alargamento de direitos como ao efetivo impacto redistributivo foi

profissionais. Os IAP foram unificados em 1966 pelo Instituto Nacional de Previdência Social, e a seguridade social, incluindo assistência médica, estendida ao conjunto dos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. A exclusão dos serviços de saúde de todos os não-participantes do mercado formal de trabalho ou seus dependentes vinha sendo sistematicamente criticada e alimentou o projeto de cobertura universal.

3 O gasto total das três esferas mais do que dobrou em termos reais entre 2003 e 2017. Ver a respeito PIOLA, S.; BENEVIDES, R.; VIEIRA, F. *Consolidação do gasto com ações e serviços públicos de saúde: trajetória e percalços no período de 2003 a 2017*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão, n. 2439, 2018.

4 Ver OCKÉ-REIS, C. “Gasto privado em saúde no Brasil”. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 31(7), p. 1351-1353, 2015.

5 SILVEIRA, F. et al. “Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil?” In: *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília, Ipea, Sindifisco/DIEESE, 2011.

6 MOIMAZ, S. et al. “Satisfação e percepção do usuário do SUS sobre o serviço público de saúde”. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 20, p. 1419-1440, 2010; CASTRO, H. et al. “A satisfação dos usuários com o Sistema Único de Saúde (SUS)”. *Sociedade em Debate*, 14.2, p. 113-134, 2012.

a instituição de regime especial de seguro social para os agricultores, pescadores e extrativistas, garantindo os mesmos direitos da clientela urbana no Regime Geral da Previdência Social. A criação da chamada previdência rural instituiu forma de contribuição diferenciada para o trabalhador rural em produção familiar: a alíquota de 2,3% incide sobre o total da produção comercializada. Caso não exista mercantilização dos produtos em decorrência de economia de subsistência, a filiação previdenciária é mantida sob comprovação do exercício do trabalho. O déficit deste regime é efetivado pela arrecadação previdenciária urbana e aportes de recursos fiscais. Permitiu-se, assim, a universalização da cobertura para a clientela rural, bem como expressivo aumento no valor dos benefícios por ela acessados. Os impactos sociais e redistributivos foram de largo alcance e os efeitos sobre a cobertura previdenciária, importantes.⁷ Em 2018, mais de 9 milhões de benefícios previdenciários pagos pelo RGPS eram destinados à clientela rural, que representava então cerca de um terço do total de benefícios daquele regime.⁸

Durante a década de 1990, a determinação constitucional de universalidade na inclusão previdenciária foi efetivada para a clientela rural, mas não para a urbana. Desde a década de 1970 não haviam restrições à filiação de trabalhadores autônomos, mas a ausência de impedimentos não foi suficiente para vencer os obstáculos da exigência contributiva. Em um contexto onde a informalidade mantém-se, ao longo de décadas, superior a 40% da população economicamente ativa (PEA), os patamares uniformes de contribuição previdenciária restringiam a filiação por parte de diversas categorias profissionais. Visando a extensão do direito social previdenciário, políticas foram dirigidas a segmentos com

⁷ Ver a respeito VALADARES, A; GALIZA, M. “Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso”. Ipea, *Nota Técnica* no. 25, 2016.

⁸ Em dezembro de 2018 foram pagos 20,7 milhões de benefícios aos filiados ao RGPS urbano e 9,5 milhões de benefícios aos beneficiários do regime rural. Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social vol. 24 no. 1, 2019.

baixa capacidade contributiva. Duas estratégias foram empregadas: incentivos voltados à pequenas empresas, visando reduzir a contratação informal,⁹ e incentivos voltados aos contribuintes individuais.¹⁰ Ambas as estratégias ganharam folego na década de 2000, quando o governo procurou não apenas promover a inclusão previdenciária, alargando a proteção ao mundo do trabalho, como também favorecer a formalização do trabalho no país. O custo fiscal destas modalidades de contribuição subsidiadas se ampliou ao longo do período e se estabilizou em cerca de 1% do PIB, segundo dados do Ministério da Fazenda.

Uma terceira inovação representou a ruptura com a tradição exclusivamente securitária da proteção social brasileira. A criação do Benefício de Prestação Continuada -BPC, pela CF reconheceu o direito à renda de idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza. O primeiro benefício não contributivo da proteção social brasileiro, instituiu, assim, uma garantia de renda sob condição de dupla vulnerabilidade, miséria e incapacidade para o trabalho, atendendo a um público até então majoritariamente excluído de qualquer mecanismo público de garantia de renda. Este alargamento da proteção em direção aos inativos foi efetivado por uma pensão assistencial no valor de um salário mínimo e sustentado exclusivamente sobre o princípio da solidariedade. O único mínimo social garantido constitucionalmente no país acolhia 4,6 milhões de beneficiários em dezembro de 2018.¹¹ O BPC contribuiu para a alta taxa de cobertura de pensões à idosos. Em conjunto

9 Esta primeira estratégia encontra amparo direto no texto constitucional, que prevê tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas para favorecer o cumprimento de suas obrigações previdenciárias.

10 Ver a respeito GUIMARÃES, L; COSTANZI, R; ANSILIERO, G. “Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada”. In Campello, T; Côrtes, M. (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, p. 65-92. 2013.

11 Dados do Boletim Estatístico da Previdência Social vol. 24 no. 1, 2019.

com o RGPS urbano e rural, são responsáveis diretos pelo baixo patamar de idosos em situação de indigência e pobreza, respectivamente 1,5% e 7,8% em 2015.¹²

A criação do Programa Bolsa Família- PBF, no primeiro governo Lula, aprofundou o pilar assistencial da proteção social brasileira, implicando no reconhecimento de novas situações de risco identificadas à pobreza e de extrema pobreza, e independente da comprovação de inatividade. A categoria pobreza per si emerge como nova referência a organizar benefícios monetários públicos. Em uma década, a transferência condicionada a famílias em situação de pobreza alcançou de forma quase permanente mais 13 milhões de famílias (dados de dezembro de 2017). A expansão simultânea dos dispositivos previdenciário e assistencial resultou em uma experiência inédita de expansão da proteção social brasileira.¹³ Tal movimento exigiu adaptações e compromissos, nem sempre bem-sucedidos, visando superar tensões advindas das lógicas protetivas e institucionais distintas. Mas é importante ressaltar que o adensamento do campo assistencial não repercutiu em flexibilização das regras de inclusão previdenciária ou em redução do valor dos benefícios contributivos ou do BPC. As rendas advindas da previdência e assistência social ampliaram sua presença na composição da renda média das famílias.¹⁴ Isto ocorreu em contexto de

12 Situação de indigência e pobreza consideradas a partir das linhas de renda mensal domiciliar per capita inferior, respectivamente, a $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ SM. Dados do Ipea: Boletim de Políticas Sociais n. 25, 2018.

13 Este tema foi analisado em JACCOUD, L. “Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social”. In Arretche, M...; Marques, E.; Faria, C. (orgs), *Políticas públicas e desigualdades no Brasil do Século XXI*, 2019.

14 Os benefícios previdenciários e assistenciais representavam 9,5% da renda média das famílias em 1989; valor que alcançou o patamar de 15,6% em 1998 e de 19,3% em 2008, com participação maior para as famílias de menor renda. CASTRO, J. “Política social, distribuição de renda e crescimento econômico”. In: Fonseca, A; Fagnani, E. (orgs). *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania. São Paulo*, FPA, 2013.

desempenho positivo da economia e do mercado de trabalho, de ampliação significativa do emprego formal e da capacidade contributiva dos trabalhadores, inclusive informais, e de aumento da proteção previdenciária na PEA.

Assim, se no que se refere à saúde, o horizonte inclusivo acolhido pela Constituição Federal implicou em ultrapassar a proteção vinculada ao trabalho, no campo da renda, a expansão da seguridade social ocorreu majoritariamente em associação com o trabalho. As etapas e a forma de ampliação de cobertura a novos públicos responderam a um progressivo reconhecimento da necessidade de regulamentação sobre o exercício e as proteções ao trabalho. A previdência social avançou para além do assalariamento formal, operando a inclusão dos trabalhadores rurais e posteriormente, com incentivos variados, procurando contornar as limitações da capacidade contributiva das categorias de menor renda. Foi ainda no quadro de proteção associada à participação no mercado de trabalho - aqui problematizado pela sua impossibilidade - que emergiu, com o BPC, o direito assistencial no campo da renda social. As categorias necessidade e pobreza apareceram, neste primeiro momento, singularizadas pela presença da dependência e da inatividade às quais se associavam os dois segmentos da população para quem o direito à renda não-contributiva foi garantido. Somente em 2003, no bojo do governo Lula, a categoria pobreza emergiu, no âmbito da política social, sem referência à condição de atividade ou inatividade das famílias. O Programa Bolsa Família permitiu ultrapassar a proteção vinculada ao trabalho no campo da garantia de renda, dando sustentação a um amplo programa social. Mas o fez sob baixos patamares de gasto e expressiva reação contrária de setores conservadores.¹⁵

15 Este aspecto foi tratado em trabalhos anteriores: Jaccoud, L. “Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, 64 (3), p. 291-307, jul/set 2013; JACCOUD, L. “Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social”, op. cit.

A melhora nos indicadores de cobertura da seguridade social no período esteve também associada à ampliação do nível de atividade econômica, do crescimento da renda do trabalho e do crescimento nas taxas de formalização observados durante a década de 2010.¹⁶ Contudo, a dinâmica econômica não explica, por si só, a trajetória positiva de inclusão previdenciária. Esta é também dependente do arranjo institucional do sistema de proteção social, de suas regras de inclusão e de reposição de renda, além de sua relação com prerrogativas advindas da forma de regulação do trabalho e dos direitos do trabalho a ela vinculados. A subsistência e mesmo fortalecimento do sistema de garantia de renda associado ao seguro social esteve relacionado aos direitos trabalhistas. A estrutura institucional e legal que regula e fiscaliza as condições de trabalho não sofreu flexibilização significativa no período, e esta também é uma característica a ser ressaltada. Sob impulso do crescimento econômico, mas também sob influência da regulamentação e instituições de proteção e fiscalização do trabalho, a informalidade foi reduzida na primeira década do século XXI.¹⁷ A trajetória favorável ao emprego formal esteve amparada em um sistema de proteções jurídicas que haviam emergido nos anos 30. O regime de direitos trabalhistas continuava atuante e havia sido fortalecido na década de 2000 com medidas como a reorganização do sistema de inspeção e vigilância do Ministério do Trabalho ou as novas exigências da regularização fiscal e previdenciária para que empresas tivessem acesso à licitações públicas à linhas de crédito estatais.¹⁸

16 O grau de informalidade apresentou tendência de redução a partir de 2002, quando saiu de 51,6 %, alcançando 39,3% em 2012. Sobre a trajetória de indicadores de mercado de trabalho e renda no período, incluindo taxas de pobreza e desigualdade de renda, ver CAMPOS, A. “Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira”. IPEA, *Texto para Discussão* n. 2025, 2015.

17 A presença de contratos temporários manteve-se irrisória: em 2008 significavam apenas 1,4% dos empregados do setor privado. BALTAR, P. et al. “Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira”. *Working Paper*, Global Labour University, 2010.

18 BALTAR, P. et al, op. cit.

Entre as inovações que emergem das determinações constitucionais, uma quinta merece destaque e se refere à determinação de que o piso mínimo dos benefícios previdenciários e assistenciais esteja vinculado ao valor do salário mínimo nacional. A vinculação do piso básico do RGPS urbano e rural, bem como do BPC, ao salário mínimo fortaleceu a capacidade redistributiva do sistema, permitindo progressivo crescimento da participação da seguridade social na renda média das famílias. Esta institucionalidade ganhou maior impacto redistributivo a partir de 2005, quando foi instituída nova regulação sobre o piso básico de remuneração. A política de valorização do salário mínimo foi fruto de uma negociação do movimento sindical com o governo federal durante o primeiro governo Lula e favoreceu o incremento da massa salarial e da renda das famílias mais pobres. Sua importância afetou as remunerações no mercado de trabalho, seja entre os assalariados ou entre os informais¹⁹. O expressivo crescimento do salário mínimo teve impacto nos gastos do RGPS e no BPC e permitiu que estes programas fossem responsáveis por parte substancial da redução da desigualdade de renda observada: quase metade da redução do Gini entre 2002 e 2014.²⁰

Também cabe realçar, entre as alterações favoráveis à inclusão e à redistributividade, a garantia constitucional de solidariedade fiscal às despesas previdenciárias. A CF acolheu o princípio de

19 Em 2011, o salário mínimo correspondia a 36% do salário habitual médio nas principais regiões metropolitanas. O salário mínimo também serve de referência para negociação de pisos salariais de categorias de profissionais com remuneração superior ao mínimo. Ver a respeito MEDEIROS, C. “A influência do salário mínimo sobre a taxa de salários no Brasil na última década”. *Economia e Sociedade* de 24.2, p. 263-292, 2015.

20 O salário mínimo observou um aumento de 70% entre 2004 e 2014, enquanto o coeficiente de Gini observou uma queda de sete pontos percentuais (de 59% para 52%) entre 2002 e 2014. Neste contexto, os benefícios da seguridade social foram responsáveis por cerca de 47% da redução da desigualdade de renda. Ver KERSTENETZKY, Celia. “Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI”. *Novos Estudos*, n. 108, p. 14-34, 2017.

diversidade da base de financiamento e assegurou novas fontes ao orçamento da seguridade social com a criação de dois novos aportes de natureza obrigatória: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL) e Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Contando com fontes complementares, a seguridade manteve-se largamente superavitária ao longo destas três últimas décadas. Para a política de saúde, em 2000 uma emenda Constitucional aprovou a vinculação de recursos tributários de estados e municípios a despesas com ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo um percentual mínimo de gastos obrigatórios.²¹ O resultado foi um expressivo aumento nos gastos públicos daquelas esferas de governo, recursos que se adicionaram ao gasto federal que também foi crescente.²²

Por fim, uma última característica a ser ressaltada na trajetória recente da proteção social no Brasil diz respeito à pauta de equidade. Visando aprofundar a ação pública contra a desigualdade, o tema da equidade ganhou espaço por meio de diversas agendas e, em especial, adensando o tema do combate à miséria, do enfrentamento ao racismo e do reconhecimento dos direitos de comunidades tradicionais. A Constituição operou em campo progressista do direito civil e social, efetuando inédito reconhecimento do racismo como fenômeno presente na sociedade brasileira, declarando-o crime inafiançável, e abrindo as portas à necessidade de ação pública para combater o preconceito e a discriminação racial. Mas foi sob a pressão do movimento social organizado que as iniciativas voltadas à população negra ganharam importância. Com a instalação de secretaria de Estado com status ministerial, em 2003, houve adensamento das ações, em que pese expressivas

21 Os Estados devem investir no mínimo 12% de suas receitas em saúde, e os municípios 15%. O gasto da União deve variar de acordo com o crescimento do PIB.
22 BARROS, M.; PIOLA, S. “O financiamento dos serviços de saúde no Brasil”. In Marques, R.; Piola, S.; Roa, Alejandra (orgs), *Sistema de saúde no Brasil: organização e financiamento*. Brasília. MS/OPAS, p. 101-138, 2016.

dificuldades, seja em termos de recursos ou de institucionalidades.²³ O acolhimento desta pauta teve também relevância simbólica, sinalizando para a desnaturalização da hierarquia racial no país e ampliando a legitimidade dos esforços dirigidos ao combate ao racismo e à equalização de oportunidades.

Com o desenvolvimento simultâneo de políticas universais e de ofertas voltadas a públicos específicos em situação particular de iniquidade e subalternidade, abriram-se novos espaços na ação do Estado social brasileiro. O risco de diferenciação e desqualificação das ações para os segmentos mais pobres e racialmente subalternizados não foi superado. Mas pela primeira vez pautou-se de forma aberta, e dentro das políticas públicas, a necessidade de enfrentamento dos processos sociais de reprodução e naturalização de uma economia da distinção que tem a identidade racial como eixo, e que trabalha profundamente a sociedade brasileira, inclusive por dentro do Estado e das suas ações.

Preferencias redistributivas e conflito distributivo

O tratamento anti-liberal dado ao campo social pela CF assentou bases para que Brasil caminhasse em sentido diverso daquele trilhado nos anos 80 e 90 por boa parte dos países da América Latina. No lugar de uma provisão de bem-estar restringida, princípios de inspiração social-democrata reorganizaram o sistema de proteção social brasileiro. Progressiva regulamentação setorial foi dando corpo aos compromissos constitucionais em cada política. E, de maneira expressiva no campo da seguridade social, pode-se acompanhar tendência a ampliação das ofertas públicas e do gasto social, bem como a expansão da capacidade estatal e o aprimoramento de mecanismos de articulação e coordenação federativa.

23 THEODORO, M (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, Ipea, 2008.

O debate sobre a relação entre regime democrático, cidadania, proteção social e redistribuição tem longa história no Brasil, fortalecendo a compreensão de que a emergência das políticas sociais ou mesmo a sua expansão não estão necessariamente associados ao vigor da dinâmica democrática. Ao contrário, as evidências para o caso brasileiro negam qualquer relação linear entre expansão da democracia e dos direitos sociais.²⁴ No entanto, se não se observa a causalidade automática entre os dois processos, a relação entre estabilidade democrática e redistribuição continua sendo explorada. A questão pode ser sintetizada em torno da hipótese de que a manutenção da democracia por períodos mais longos pode colaborar para a expressão de pressões redistributivas e sua reverberação em decisões políticas e ações do Estado em favor de maior redistributividade dos sistemas de proteção social.

De fato, nestas últimas três décadas, a ampliação das políticas sociais encontrou impulso na preferência redistributiva dos brasileiros. Pesquisas de opinião vem demonstrando, ao longo deste período, a inclinação majoritária dos eleitores em favor da intervenção do Estado para reduzir diferenças entre ricos e pobres.²⁵ E tais preferências puderam expressar-se em resultados eleitorais e na formação de coalizões políticas que favoreceram o adensamento das políticas de proteção social e a ampliação do gasto social e de sua base fiscal. Arretche²⁶ vem argumentando que a competição política em contexto de elevada participação de eleitores pobres favorece as pautas redistributivas, inclusive interferindo no comportamento dos partidos conservadores que, impossibilitados de restringir sua base eleitoral aos empregadores e à classe média, convergiram para o atendimento das demandas redistributivas.

24 A clássica referência neste debate é: SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

25 Ver a respeito: ARRETCHÉ, M.; ARAÚJO, V. "O Brasil tornou-se mais conservador? Apoio à redistribuição e à taxaço no Brasil". *Novos estudos CEBRAP*, 37 (1), p. 15-22, 2017.

26 ARRETCHÉ, M. "A democracia e a reduço da desigualdade econômica no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 96, p. 1-23, 2018

O debate em torno do desenvolvimento do Estado social também tem se enriquecido com os aportes da literatura sobre a regimes econômicos, modelos de acumulação e sua articulação com os sistemas de proteção social. No caso brasileiro recente, vem sendo enfatizado, a partir desta perspectiva analítica, a ampliação do conflito redistributivo no período. Lavinas e Araújo,²⁷ ressaltam a progressiva dominância do capital financeiro em busca de novos espaços de valorização. Em outra perspectiva, Serrano e Summa (2018),²⁸ analisando a trajetória de crescimento com inclusão social observada na primeira década do século XXI, apontam o acirramento do conflito distributivo. Segundo estes autores, o crescimento do emprego, favorecido pela dinâmica econômica, somou-se a outras variáveis ampliando o poder de barganha dos trabalhadores, promovendo o incremento dos salários acima da produtividade e constringendo o lucro das empresas, tanto o efetivamente realizado como o esperado. O aumento do salário mínimo e a expansão na cobertura dos benefícios previdenciários e assistenciais impulsionaram a demanda e favoreceram o crescimento econômico. Mas por outro lado, ampliaram a pressão sobre margens de lucro já tensionadas pela taxa de câmbio e desafiada pelos juros elevados, constringendo o investimento produtivo.²⁹

O conflito distributivo também alcançou setores abastados da classe média, progressivamente pressionados pelo regime fiscal e pelo elevado patamar de gasto social. Pouco comprometidos com o projeto universalista da seguridade social, que parece pouco atendê-los, parte dos segmentos médios radicalizaram o discurso do mérito e da virtude como justificativas para os patamares desiguais de acesso a bens e oportunidades. A interpretação

27 LAVINA, L.; ARAÚJO, E. “Reforma da previdência e regime complementar”. *Revista de Economia Política*, vol 37, n. 3, 2017, p. 615-635.

28 SERRANO, F.; SUMMA, R. “Conflito distributivo e o fim da ‘breve era de outro’ da economia brasileira”. *Novos Estudos CEBRAP*, 37 (2), p. 175-189, 2018.

29 BRESSER-PEREIRA, L. C. “Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990”. *Estudos Avançados*, 31(89), p. 7-22, 2017.

liberal-conservadora ganhou espaço, afirmando as desigualdades como naturais, de um lado socialmente funcionais, e de outro moralmente justificáveis ao expressarem diferenças não de oportunidades, mas de talento e esforço.

Assistiu-se, assim ao avanço da crítica à uma concepção adensada de cidadania social e às políticas de redistribuição de renda, serviços e oportunidades. A agenda da desigualdade vem sendo reinterpretada por outros setores sociais e atores políticos, como é o caso de grupos evangélicos, cujo rápido crescimento está associado a um ativismo conservador. Ao contrário da Igreja Católica, cuja hierarquia posicionou-se contrária à agenda de enfraquecimento do Estado social, a bancada evangélica no Congresso Nacional vem sustentando a pauta reformista, justificada por uma moralidade privada, individualista e meritocrática.

A agenda liberal e as recentes reformas sociais

Várias tensões atravessaram o sistema de proteção ao longo do seu processo de expansão associado aos objetivos da universalização e redução das desigualdades. O crescimento constante do gasto social, que entre 1995 e 2010 foi expressivo com um aumento médio de 6% por ano,³⁰ que ampliou a disputa em torno da política fiscal e do orçamento público. O sistema tributário, em que pese a eficiência crescente, manteve bases perversamente iníquas, com grande peso de impostos indiretos, com a maior carga tributária

30 Segundo Castro, o gasto social no Brasil subiu de 19,2% do PIB em 1995 para 21,9% em 2005, alcançando 25,2% em 2010. Estão aí incluídos os gastos previdenciários com os servidores públicos. Analisando o gasto social federal, observa-se uma inflexão na segunda metade do período, ou seja, durante o governo Lula: “Na primeira metade da série (1995-2002), o GSF per capita cresceu 32% em termos reais; na segunda metade (2003-2010), cresceu 70%”. CASTRO, J. et al. “Gasto Social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010”. Ipea, *Nota Técnica* n. 9, setembro de 2012. Sobre o tema ver ainda CAMPOS, op. cit.

proporcional para os décimos de menor renda revertendo parte importante da redistributividade alcançada pelo Estado social.³¹

A presença crescente do setor privado foi particularmente evidente no caso da saúde, com o volume de gasto privado superando o aporte dos recursos públicos.³² O subfinanciamento crônico do SUS não foi contornado no período, em que pese o aumento do gasto público em saúde. O crescimento do mercado privados dos planos de saúde, contando com isenções fiscais e renúncias tributárias, alcançou 28% da população em 2013,³³ aprofundando a dualidade e desigualdade de ofertas e a segmentação de clientela. Em que pese vedação constitucional, a pressão de investidores e fundos financeiros internacionais se refletiu na aprovação de leis que permitiram sua participação em planos de saúde (1998), e na oferta de serviços de assistência à saúde (2015).³⁴ Além da saúde, a previdência social também assistiu o progressivo crescimento do interesse do capital privado. O patrimônio líquido da previdência complementar privada tem observado rápido crescimento e, a partir de 2014, ultrapassou a magnitude das contribuições previdenciárias ao RGPS.³⁵

É em um contexto de progressiva pressão do mercado e de grave crise política e democrática, que tem início a implementação da agenda reformista. A primeira medida, de junho de 2016,³⁶

31 SILVEIRA et al, op. cit.

32 Em 2011, o setor público era responsável por apenas 45,74% do gasto total em saúde no país. Sobre gasto privado, as isenções fiscais e renúncias tributárias em saúde, ver PIOLA, S. et al. “Estruturas de financiamento e gasto do sistema público de saúde”. *A saúde no Brasil em 2030*. Rio de Janeiro, Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/SAE, Vol. 4, p. 19-70, 2013.

33 MALTA, D. et al. “Cobertura de planos de saúde na população brasileira, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde em 2013”. *Ciência e Saúde Coletiva*, no. 22, p. 179-190, 2017.

34 SCHEFFER, Mário. “O capital estrangeiro e a privatização do sistema de saúde brasileiro”. *Caderno de Saúde Pública*, n. 31(4), 2015, p. 663-666.

35 LAVINAS e ARAÚJO, op. cit., p. 625.

36 O vice-presidente Temer assumiu provisoriamente o comando do governo em abril de 2016, quando a Câmara dos Deputados aprovou a autorização

tomou o formato de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e visou introduzir o chamado “Novo Regime Fiscal”. A proposta, aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro do mesmo ano como Emenda Constitucional n. 95, congelou as despesas primárias do governo federal por 20 anos, limitando seu reajuste à inflação acumulada. A norma, que exclui dos limites impostos os gastos financeiros, sinaliza com redução contínua do gasto social face ao crescimento do Produto Interno bem como do gasto per capita,³⁷ além de comprometer um dos mais relevantes mecanismos constitucionais de sustentação das políticas sociais no país: as vinculações de percentuais das receitas federais a gastos mínimos obrigatórios em saúde e em educação.³⁸ As projeções de retraimento do gasto social são de tal ordem que muitos analistas não confiam na efetiva manutenção da nova regra fiscal, anunciando como inevitável o seu abrandamento.³⁹ De qualquer maneira, o movimento desenhado com a PEC n. 95 sinaliza para um efetivo retraimento da participação federal no financiamento das políticas sociais, movimento este que conta com amplo apoio do governo Bolsonaro, que assumiu em janeiro de 2019. Para citar apenas o exemplo da política de assistência social, em 2018 o orçamento federal para financiar os serviços e equipamentos públicos do Sistema Único de Assistência Social observou queda de 35%

para o julgamento da Presidente Rousseff. O referido projeto foi enviado ao Congresso Nacional antes afastamento definitivo da Presidente Rousseff, ocorrido em agosto daquele ano.

37 A estimativa é de que a despesa primária do governo federal, majoritariamente destinada à área social, caia para 12% do PIB em vinte anos (Fórum 21 et al, 2016, p.9), com reversão dos patamares de gasto e cobertura nas quatro principais políticas: previdência e assistência social, saúde e educação.

38 ROSSI, P.; DWECK, E. “Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação”. *Cadernos de Saúde Pública*, vol 32, n. 12, 2016.

39 Em meados de 2019 já se multiplicavam as manifestações em favor de seu abrandamento da PEC n. 95, inclusive da parte de antigos defensores da medida. Ver a respeito <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/14/maia-defende-revisao-do-teto-de-gastos-apos-aprovacao-da-reforma-da-previdencia.ghtml>.

em relação a 2017. Tal retraimento é particularmente grave ao impactar na desorganização das redes protetivas erguidas para atender a população em situação de maior vulnerabilidade e pobreza, e em um contexto de crise econômica, aumento do desemprego e queda na renda médias das famílias.

Além da medida draconiana de redução do gasto social, sem paralelo na experiência internacional,⁴⁰ a agenda reformista também teve sucesso ao conseguir a aprovação da reformulação da legislação trabalhista e sindical do país. O novo arcabouço legal, instituído por meio de duas leis aprovadas no ano de 2017, favorece a flexibilização dos contratos de trabalho, a redução de direitos trabalhistas e a contenção da atuação sindical.⁴¹ A reforma trabalhista não apenas integra uma estratégia de reforma da proteção social, como projeta um regime de acumulação associado à flexibilização na gestão do trabalho e à baixos custos de mão de obra. Anuncia um modelo econômico onde o mercado interno não é mais considerado vital à dinâmica de crescimento, privilegiando sua articulação – e dependência- ao padrão dominante da acumulação internacional.⁴²

A agenda reformista abarca ainda propostas de reforma da seguridade social, com ênfase na reforma da previdência social.⁴³ A

40 PIRES, M. “Análise da PEC 241”. Ipea, *Carta de Conjuntura*, n. 33, 2016

41 A reforma aprovou, por exemplo, os contratos de trabalho intermitente e de teletrabalho, ampliou para 30 horas o contrato de trabalho em tempo parcial, facilitou a demissão imotivada e reduziu os mecanismos de defesa do trabalhador, incluindo a participação sindical, no processo de rescisão de contratos de trabalho. Sobre estas e outras mudanças instituídas, ver DIEESE- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil*. Nota Técnica no. 178, 2017

42 A mudança no modelo econômico releva-se por meio da simultânea onda de privatizações e desnacionalização de empresas estatais e de desmantelamento de instrumentos de intervenção estatal na economia, aprofundada em 2019.

43 Sobre a proposta de reforma apresentado pelo governo Temer ao Congresso Nacional, ver MOSTAFA, J.; THEODORO, M. “(Des)Proteção social: Impactos da reforma da previdência no contexto urbano”. Senado federal, *Boletim Legislativo* n. 65, julho de 2017; JACCOUD, L.; MESQUITA, A; PAIVA, A.

primeira proposta de reforma, apresentada pelo governo ao Congresso Nacional em dezembro de 2016, propôs o fim do regime especial de previdência para os trabalhadores rurais em regime de agricultura familiar, e a transferência destes trabalhadores para o regime contributivo típico do mundo urbano, com contribuições individuais e mensais. Propôs ainda a desvinculação do valor do BPC com relação ao salário mínimo, além do aumento da idade mínima de acesso. No que diz respeito ao RGPS urbano, e em que pese a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, pretendia ampliar o tempo de contribuição para 25 anos, com exigência de 49 anos de contribuição para recebimento de benefício integral. A tramitação da proposta de reforma da previdência foi, contudo, difícil e não havia sido concluída ao final do governo Temer.

O novo governo, empossado em janeiro de 2019, enviou ao Congresso Nacional já no mês de fevereiro, nova proposta de reforma da previdência. Além da reforma do regime especial de previdência rural, de alterações visando constranger significativamente o acesso e o valor do BPC, e de medidas regressivas associadas ao RGPS urbano (aumento do tempo mínimo de contribuição e redução do valor médio das aposentadorias e pensões), o projeto propôs a criação da “nova Previdência”, baseada na capitalização, como opção ao sistema de repartição. A previdência social em regime de capitalização teria caráter irreversível para quem aderir, e seus benefícios estariam definidos por poupança acumulada em contas individuais geridas por bancos privados. O sistema de contribuição estaria ancorado exclusivamente nas contribuições dos trabalhadores, na medida em que as contribuições patronais deixariam de ser obrigatórias no novo sistema. A extinção progressiva do regime de repartição sinalizaria o fim do modelo de solidariedade que sustenta os altos impactos protetivos e redistributivos da previdência social

“O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate”. IPEA, Texto para Discussão, no. 2301, 2017; CERQUEIRA, B. *Previdência, Excluir para crescer ou crescer com inclusão*. Brasília, Unacon, 2017.

brasileira. A mudança não poderia ser mais radical, e a proposta vem encontrando resistências em sua tramitação legislativa.

As alterações constitucionais e legislativas que vem sendo propostas desde 2016 atingem características que, como apresentado na primeira seção deste artigo, organizaram as bases do sistema de proteção social brasileiro nas últimas três décadas. Também as ações referentes a pauta da equidade vêm sendo desidratadas, seja com orçamentos próximos a zero, ou pelo esvaziamento dramático das instancias administrativas responsáveis pela sua formulação e implementação. Reunidas no âmbito da estrutura do Ministério da Justiça e posteriormente, no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, as instituições responsáveis pelas políticas de igualdade racial, bem como para mulheres, direitos humanos e juventude foram dissolvidas e suas atribuições reduzidas, com descontinuidades nas ações e políticas que implementavam.⁴⁴

Se o modelo adotado em 1988 e aprofundado na primeira década do século XX representou uma estratégia de conciliação e inclusão não conservadora, o processo político instituído a partir da quebra de regras democráticas, em 2016, alavanca obstáculos importantes ao esforço de incorporação e redistribuição, que depende substancialmente da capacidade de intervenção e da ação redistributiva do Estado. O atual ataque liberal ao arranjo protetivo brasileiro não é um movimento novo. As críticas tiveram início logo que aprovada a CF, e continuaram a ser ouvidas ininterruptamente, com mais ou menos intensidade a depender da conjuntura. Mas o contexto de crise política e econômica, tensionado pela ampliação do conflito distributivo ao longo da década precedente, ampliou o tom das críticas e favoreceu a sua receptividade, favorecendo o processamento da agenda liberal no Congresso Nacional e viabilizando importantes reformas.

44 O governo Lula havia criado secretarias especiais, com status de ministérios - a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM); a de Promoção da Igualdade Racial (Seppir); e a de Direitos Humanos (SDH) – dotadas de maior visibilidade e autonomia política, além de orçamento próprio.

Considerações finais

A reconfiguração do sistema de proteção social ocorrida em 1988 ocorreu em um contexto de descrença na possibilidade de transbordamento natural do crescimento econômico para o social, seja em redução da pobreza ou da desigualdade, seja em condições de vida mais homogêneas ou emergência de uma dinâmica social inclusiva. Os aprendizados advindos da trajetória de intenso crescimento econômico com aumento da desigualdade, que havia marcado o Brasil nas décadas anteriores, eram recentes, e favoreciam a valorização do Estado e o reconhecimento das políticas públicas como mediações necessárias ao conflito distributivo que atravessava a sociedade. Ao longo das três décadas seguintes, o modelo de Estado social assentado no compromisso com o universalismo e a redistributividade foi fortalecido por inovações e ganhos institucionais. A sinergia positiva entre programas contributivos e não contributivos, bem como entre políticas universais e políticas para a equidade, foi favorável à redução da desigualdade, articulando um duplo compromisso, de reconhecimento de princípios amplos de justiça social, mas também de situações particulares de desigualdade exigentes em instrumentos e políticas específicas.

As progressivas tensões que atravessaram o sistema ganharam evidência e respostas com a crise política de 2016. O predomínio das forças conservadoras e liberais naquela conjuntura permitiu a formulação de uma audaciosa agenda em prol da reorganização da proteção social, visando sua contração, em um primeiro momento, e sua posterior reconfiguração nos limites de uma ação compensatória e residual. O sucesso desta empreitada é dependente do processo político ainda em curso. A preferência dos eleitores por agendas redistributivas vem sendo estrangida por uma agressiva agenda de costumes e de segurança pública sustentada por correntes conservadoras aliadas à pauta liberal e anti-Estado. Ao mesmo tempo, o acirramento dos conflitos distributivos e os ganhos de legitimidade obtidos pela agenda liberal tendem a manter alta a

pressão sobre o Estado com o objetivo de reduzir o gasto social e seu impacto fiscal, bem como reformular o desenho das principais políticas e ampliar a participação do mercado nas ofertas sociais.

As perspectivas abertas por este cenário são particularmente graves devido às características que marcam a sociedade brasileira, com destaque para a dinâmica do mercado de trabalho, a desigualdade de renda e a fragilidade do componente civil da cidadania. Quanto ao mercado laboral, como já referido ao longo deste artigo, seu limitado potencial inclusivo tende a ser enfraquecido pela aprovação de recentes leis que reduzem as garantias, sociais e econômicas, associadas à participação no mundo do trabalho. Quanto ao segundo aspecto, num contexto de renda média domiciliar baixa e elevada desigualdade, a maior presença do mercado na provisão de serviços sociais aponta para um cenário de ampliação da desigualdade, mesmo em contexto de crescimento econômico. Por fim, o contexto de fragilização dos direitos civis no país pode ser avaliado pelo crescente índice de mortes violentas que se alastram entre jovens negros⁴⁵ sinalizando, de forma paradigmática, a dinâmica da desigualdade que marca a sociedade brasileira. A redução do Estado social e de suas garantias e ofertas implica em retroceder a presença do Estado junto à sociedade brasileira. Os burocratas de rua e operadores das políticas sociais, por exemplo agentes de saúde e assistentes sociais, bem como os equipamentos públicos onde atuam, compõem, para além das forças repressivas, a presença efetiva do Estado nos territórios mais vulneráveis. E são eles que tem dado substancia, mesmo que muitas vezes frágil, a um poder público e à uma cidadania integrativa, que opera no

45 Segundo o Atlas da Violência, mais de 30 mil jovens entre 15 e 29 anos são assassinados por ano, alcançando o patamar de 113,3 a cada mil homens. As vítimas são jovens negros (50% mais chances de sofrer homicídio que os jovens brancos), com menos de oito anos de estudo (5,4 vezes mais chances de homicídio que os que contam com escolaridade superior). Os dados revelam ainda que as mortes violentas vêm diminuindo entre os jovens brancos. CERQUEIRA, Daniel, et al. "Atlas da Violência- 2016." IPEA, *Nota técnica*, 2016.

sentido do reconhecimento de direitos e de maior homogeneidade social. Neste contexto, constranger a cidadania social sinaliza para o aumento da desigualdade e o enfraquecimento da democracia e do próprio Estado de direito no país.

Bibliografia

- ARRETCHE, M. “A democracia e a redução da desigualdade econômica no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 96, p. 1-23, 2018
- ARRETCHE, M.; ARAÚJO, V. “O Brasil tornou-se mais conservador? Apoio à redistribuição e à taxação no Brasil”. *Novos estudos* CEBRAP, 37 (1), p. 15-22, 2017.
- AS OCKÉ-REIS, C. “Gasto privado em saúde no Brasil”. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 31(7), p. 1351-1353, 2015.
- BALTAR, P. et al. “Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira”. *Working Paper*, Global Labour University, 2010.
- BARROS, M.; PIOLA, S. “O financiamento dos serviços de saúde no Brasil”. In Marques, R.; Piola, S.; Roa, Alejandra (orgs), *Sistema de saúde no Brasil: organização e financiamento*. Brasília. MS/OPAS, p. 101-138, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990”. *Estudos Avançados*, 31(89), p. 7-22, 2017.
- BRITO, A.; MACHADO, D.; KERSTENETZKY, C. “A contribuição do salário mínimo para a redução recente da desigualdade na distribuição de renda no Brasil”. Rio de Janeiro, CEDE, *Texto para Discussão*, 2013.
- CAMPOS, A. “Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira”. IPEA, *Texto para Discussão* n. 2025, 2015.

- CASTRO, J. et al. “Gasto Social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010”. Ipea, *Nota Técnica* n. 9, setembro de 2012
- CASTRO, J. “*Política social, distribuição de renda e crescimento econômico*”. In: Fonseca, A; Fagnani, E. (orgs). Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania. São Paulo, FPA, 2013.
- CERQUEIRA, B. *Previdência, Excluir para crescer ou crescer com inclusão*. Brasília, Unacon, 2017.
- CERQUEIRA, Daniel, et al. “Atlas da Violência- 2016.” IPEA, *Nota técnica*, 2016.
- DIEESE- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. Nota Técnica no. 178, 2017
- GUIMARÃES, L; COSTANZI, R; ANSILIERO, G. “Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada”. In Campello, T; Côrtes, M. (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, p. 65-92. 2013.
- JACCOUD, L. “Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, 64 (3), p. 291-307, jul/set 2013.
- JACCOUD, L. “Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social”. In Arretche, M.; Marques, E.; Faria, C. (orgs), *As Políticas da política-desigualdades e incluso nos governos do PSDB e do PT*, 2019.
- JACCOUD, L.; MESQUITA, A; PAIVA, A. “O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate”. IPEA, *Texto para Discussão*, no. 2301, 2017;
- KERSTENETZKY, Celia. “Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI”. *Novos Estudos*, n. 108, p. 14-34, 2017.
- LAVINA, L.; ARAÚJO, E. “Reforma da previdência e regime complementar”. *Revista de Economia Política*, vol 37, n. 3, 2017, p. 615-635.

- MALTA, D. et al. “Cobertura de planos de saúde na população brasileira, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde em 2013”. *Ciência e Saúde Coletiva*, no. 22, p. 179-190, 2017.
- MEDEIROS, C. “A influência do salário mínimo sobre a taxa de salários no Brasil na última década”. *Economia e Sociedade* 24.2, p. 263-292, 2015.
- MOIMAZ, S. et al. “Satisfação e percepção do usuário do SUS sobre o serviço público de saúde”. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 20, pp. 1419-1440, 2010; CASTRO, H. et al. “A satisfação dos usuários com o Sistema Único de Saúde (SUS)”. *Sociedade em Debate*, 14.2, p. 113-134, 2012.
- MOSTAFA, J.; THEODORO, M. “(Des)Proteção social: Impactos da reforma da previdência no contexto urbano”. Senado federal, *Boletim Legislativo* n. 65, julho de 2017;
- PIOLA, S. et al. “Estruturas de financiamento e gasto do sistema público de saúde”. *A saúde no Brasil em 2030*. Rio de Janeiro, Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/SAE, Vol. 4, p. 19-70, 2013.
- PIRES, M. “Análise da PEC 241”. Ipea, *Carta de Conjuntura*, n. 33, 2016
- ROSSI, P.; DWECK, E. “Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação”. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 32, n. 12, 2016.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979
- SCHEFFER, Mário. “O capital estrangeiro e a privatização do sistema de saúde brasileiro”. *Caderno de Saúde Pública*, n. 31(4), 2015, p. 663-666.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. “Conflito distributivo e o fim da ‘breve era de outro’ da economia brasileira”. *Novos Estudos CEBRAP*, 37 (2), p. 175-189, 2018.
- SILVEIRA, F. et al. “Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil?” In: *Progressividade da tributação e desoneração da folha de*

pagamentos: elementos para reflexão. Brasília, Ipea, Sindifisco/DIEESE, 2011.

THEODORO, M (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, Ipea, 2008.

VALADARES, A; GALIZA, M. “Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso”. Ipea, *Nota Técnica* no. 25, 2016.

AMEAÇAS RECENTES À PREVIDÊNCIA BRASILEIRA: MERCANTILIZAÇÃO, EXCLUSÃO E MANUTENÇÃO DE PRIVILÉGIOS

Lucas S. Andrietta
Patrícia R. Lemos

Introdução

A natureza híbrida do Sistema Previdenciário Brasileiro (SPB) é o resultado da trajetória histórica da questão previdenciária no Brasil, que consolidou um sistema em que convivem diferentes regimes, cada um funcionando a partir de sua própria concepção e dinâmica (DELGADO, 2001). O sistema é geralmente apresentado a partir de seus três compartimentos, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), público e compulsório para trabalhadores da iniciativa privada, em regime de repartição Inter geracional; os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), para servidores públicos; e os Regimes de Previdência Complementar (RPC), de caráter voluntário e em regime de capitalização.

Para além dos seus temas específicos, a análise da questão previdenciária contribui para a compreensão das mudanças na noção de seguridade social e no espaço das políticas sociais universais nas políticas de governo. Esse processo se aprofunda, num momento em que se acirra a disputa pela manutenção de direitos sociais no país. Não apenas a Previdência Social, por sua magnitude, é alvo privilegiado de políticas de austeridade, mas a questão previdenciária, pensada num escopo mais abrangente, evidencia parte das forças que sustentaram o arranjo político brasileiro nos últimos três anos.

Desde uma perspectiva de classe, a questão previdenciária é uma peça-chave para o projeto de corrosão do frágil conjunto de

direitos sociais dos trabalhadores brasileiros, que se acirrou nos últimos anos. Por essa razão, a questão aparece em primeiro plano - junto com o Novo Regime Fiscal (dezembro/2016) e a Reforma Trabalhista (2017) - desde o chamado “estelionato eleitoral” de Dilma Rousseff em 2015, passando pelo processo de *impeachment*, até a sucessão de fatos - políticos, jurídicos e midiáticos - que contribuíram para a eleição de Jair Bolsonaro em 2018.

A questão previdenciária é entendida aqui como a problemática que envolve os três compartimentos do SPB, e que se estende desde a definição de suas regras de acesso, do cálculo de benefícios, da regulação de instituições públicas e privadas, de sua estrutura de financiamento até as suas implicações para a economia nacional e para o problema da desigualdade no país.

O processo de luta pela redemocratização no Brasil foi um importante marco dessa trajetória, por ter disseminado uma nova agenda social, fundada nos princípios da seguridade social. Nesse sentido, a definição formal dos direitos sociais inscrita na Constituição Federal de 1988 apontava para a estruturação de políticas inspiradas em valores do *welfare state* europeu do pós-guerra: uma concepção de previdência enquanto direito público, a ser garantido pelo Estado igualmente à todos os cidadãos, com a possibilidade de atuar como mecanismo de redistribuição de renda (FAGNANI, 2011).

A década de 1990, porém, representou uma ameaça à manutenção dessa concepção, com a implementação de reformas que preconizavam a redução do Estado na garantia dos direitos sociais, substituindo a noção de direito pela ideia de inclusão via mercado. Dessa forma, as políticas sociais universais foram preteridas, restringindo a agenda social às políticas focalizadas, combinadas com a oferta de serviços pelo setor privado. Nesse período, o processo de mercantilização dos direitos sociais foi fortalecido pela abertura econômica, pelos processos de privatização e pelo avanço da lógica da financeirização (LAVINAS, 2013).

Os governos do Partido dos Trabalhadores, ainda que mantendo o fundamental da política macroeconômica neoliberal de

seus predecessores, diferenciaram-se destes principalmente pela ampliação das políticas de transferência de renda para os mais pobres, como o Bolsa Família, pela política de valorização do salário mínimo (em vigor a partir de 2006), pela geração de empregos formais e por um conjunto de políticas públicas de escopo e orçamento mais reduzidos, porém com impactos sociais relevantes.

Porém, a dimensão social do projeto político não foi capaz de fortalecer as políticas sociais universais nos moldes do projeto de seguridade social herdado da Constituição. Na área da Saúde e da Previdência, a tendência observada durante esses governos foi de continuidade no processo de mercantilização. Esse movimento pode ser observado através da política de ajuste fiscal permanente, as desonerações da folha de pagamento, a transição dos funcionários públicos para os fundos de pensão e medidas de expansão da previdência complementar.

Desse modo, ainda que esses governos não tenham realizado uma ampla contra-reforma, através de medidas fragmentadas suas políticas afetaram diretamente as fontes de financiamento e o acesso à previdência social. Além disso, ao reproduzir o discurso do déficit e a estratégia de inclusão pelo mercado, contribuíram para o contínuo enfraquecimento da concepção político-ideológica da previdência como direito social (ANDRIETTA e LEMOS, 2017).

O processo de mercantilização é aqui entendido como a expansão das modalidades individuais e capitalizadas de acesso a benefícios previdenciários, face ao achatamento das modalidades públicas. Portanto, o aumento relativo da importância da lógica mercantil de garantia desse tipo de rendimento, concomitante à deterioração de uma concepção de previdência baseada em princípios como a socialização dos riscos, a universalidade e a redistribuição de renda.

Entendemos que a mercantilização em curso está articulada a um movimento mais abrangente de desmonte dos direitos sociais, que expressa parte fundamental da agenda neoliberal. A deterioração dos serviços públicos e das políticas sociais universais

atinge vários setores - saúde, assistência social, educação e habitação, por exemplo. Também pode assumir muitas formas distintas - o sucateamento, o subfinanciamento, a privatização direta, a terceirização da gestão, a financeirização, entre outras (SALVADOR, 2010; SESTELO et al, 2017).

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de evolução do SPB e as propostas em discussão para a sua mudança desde a reeleição da Presidenta Dilma - e a proposta de Joaquim Levy em 2015, até as tentativas recentes e as propostas que se desenham para o novo governo recém-eleito. Evidencia-se nas propostas em jogo seus principais limites e de que maneira eles aprofundam o processo de mercantilização já em curso.

Trajetória recente de propostas de reforma da previdência

Na história do país, a questão previdenciária assumiu frequentemente papel central na vida política. No período recente, as articulações em torno de uma nova rodada de reformas previdenciárias perpassaram todos os momentos, especialmente após o ciclo de crise econômica iniciado no final de 2014 e início de 2015¹. Destacaremos aqui três momentos em que o tema foi colocado em primeiro plano, na tentativa de fazer tramitar um novo projeto de reforma: 1) em janeiro de 2015, no início do segundo governo da presidenta Dilma Rousseff, em que a proposta foi apresentada por Joaquim Levy, então ministro da Fazenda; 2) na segunda metade de 2017, já no contexto posterior ao *impeachment*, com a tentativa do governo Michel Temer, apoiado por Henrique Meirelles, de viabilizar uma “reforma” ainda naquele ano e; 3) logo após os resultados da eleição presidencial de 2018,

1 O debate sobre as explicações da crise e sua periodização é extenso, ainda inconcluso e foge do escopo deste trabalho. O leitor interessado particularmente na questão, poderá situar-se a partir de Serrano e Summa (2015), Rezende (2016), Carneiro (2017), Oreiro (2017), entre outros.

em que Jair Bolsonaro e Paulo Guedes aventaram novamente o tema, insistindo na necessidade da reforma como solução para a situação econômica do país.

Nesses três momentos, marcados pela centralidade do discurso e das políticas de austeridade, as propostas de desmonte da previdência buscaram enfrentar sua impopularidade justificando a necessidade das medidas a partir de argumentos conhecidos. Eles poderiam ser sintetizados dessa forma. Primeiro, o “sistema” seria financeiramente insustentável, sobretudo devido ao envelhecimento da população; segundo, as reformas permitiriam corrigir “distorções e desigualdades entre os funcionários públicos e os da iniciativa privada”; e terceiro, as reformas “tranquilizariam o mercado” (sic) e seriam uma condição necessária para a retomada do investimento para solucionar a crise econômica (Cf. ANDRIETTA, 2017, p.267).

Destacamos brevemente a seguir alguns elementos de cada um desses momentos. Em primeiro lugar, destaca-se a continuidade no teor das propostas de reforma, que serão apresentadas na seção seguinte. Em segundo lugar, nota-se um acirramento da noção de que as reformas são “duras”, porém necessárias, uma vez que devem ser entendidas como um “remédio amargo” para a crise econômica. Nos parece acertado afirmar que esse acirramento certamente concorreu para que o processo de *impeachment* fosse desencadeado e gerasse como resultados, entre outros, a aprovação da emenda de teto para os gastos sociais (Novo Regime Fiscal) e da Reforma Trabalhista. Além disso, o aumento da pressão para que a reforma da previdência completasse essa tríade veio à tona durante o período eleitoral, compondo o complexo cenário de polarização que permitiu a Jair Bolsonaro capitalizar o apoio de setores importantes do empresariado e da mídia.

Em janeiro de 2015, dentro do plano de ajuste fiscal proposto pelo segundo mandato de Dilma Rousseff, seu então ministro da Fazenda, Joaquim Levy lançou como uma das iniciativas para “retomar o crescimento” e “gerar empregos”, uma proposta de

reforma que tinha como foco a adoção de uma idade mínima de aposentadoria. Levado para debate no então criado “Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social”, tal proposta enfrentou forte resistência das centrais sindicais, movimentos sociais, do Partido dos trabalhadores e gerou embates no congresso bem como o desgaste da opinião pública (CATALDO, 2015). Com o agravamento da crise política em 2016 e a desestabilização do governo por meio da aprovação das “pautas bomba”, a previdência sai do centro da agenda, à medida que o processo de *impeachment* vai tomando forma e ocupando o centro da vida política do país.

Em novembro de 2016, foram novamente anunciadas mudanças, dessa vez pelo governo de Michel Temer. Elas foram apresentadas sob a forma da Proposta de Emenda Constitucional nº287. Novamente, sob o argumento de que medidas impopulares eram necessárias para tirar o Brasil da crise². Essa PEC fazia parte do mesmo pacote das políticas de austeridade e desmonte de direitos do teto de gastos e da reforma trabalhista. O texto da reforma repetia o sentido geral do que havia sido proposto por Joaquim Levy, incluindo alguns detalhes importantes, com o aumento da carência mínima para a aposentadoria por idade e mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Durante o ano de 2017, Temer e Meirelles insistiram fortemente na sua tramitação, mas o governo não foi capaz de negociar a maioria necessária para a aprovação da mudança, como havia podido fazer com a Reforma Trabalhista e a PEC dos Gastos. Num contexto de desgaste e instabilidade, Temer recuou. Com a chegada do ano de 2018, o governo assumiu que o avanço da reforma seria inviável, especialmente devido ao início da corrida eleitoral, que dificultaria o comprometimento de um número suficiente de parlamentares

2 Membros do governo e o próprio presidente chegaram a afirmar que o alto índice de rejeição ao governo deveria ser inclusive “aproveitado” para aprovar esse tipo de medida.

em torno de uma medida largamente rejeitada pela população em geral (JIMÉNEZ e ROSSI, 2017).

Mais recentemente, em novembro de 2018, o presidente recém-eleito Jair Bolsonaro, iniciou articulações no âmbito do gabinete de transição para tentar uma aprovação acelerada da reforma da previdência, antes mesmo de sua posse (CALGARO, 2018). A reforma da previdência voltou então ao foco da mídia e do discurso do empresariado como a “grande solução” para os problemas do país e da crise em que nos encontramos. Segundo Paulo Guedes, essa reforma é a prioridade na “mudança do modelo da economia” focado no controle dos gastos públicos (SATRIANO e GUIMARÃES, 2018). Ainda que o mais provável seja uma aprovação apenas em 2019, já que a aprovação esse ano dependeria do fim da intervenção militar no estado do Rio de Janeiro.

Impactos esperados da reforma: exclusão e redução de benefícios

Em traços gerais, o conteúdo da reforma previdenciária que vem sendo aventada no período recente manteve-se intacto. Há algumas divergências e muita falta de transparência acerca das mudanças para os diversos tipos de regime. Sabe-se que apesar de ser anunciada como algo justo, necessário e abrangente, ao que tudo indica serão preservados os privilégios de categorias como o Poder Judiciário, a classe política e as Forças Armadas, entre outros.

Porém, o fato socialmente mais relevante é que se consolidou um núcleo de alterações que atingiria diretamente o Regime Geral do INSS, aquele que garante cobertura à maioria da população - trabalhadores da iniciativa privada - e oferece duas modalidades principais de aposentadoria - por idade e por tempo de contribuição -, além de benefícios especiais como a aposentadoria rural e o BPC. Nesse sentido, é fundamental enfatizar que as mudanças propostas por essa rodada de reformas afetam de forma

crítica a maior parte dos brasileiros e, na prática, exclui do direito a benefícios previdenciários a população mais pobre e que tem, ao longo da vida, contratos de trabalho mais precários e instáveis.

A seguir, consideremos brevemente os efeitos prováveis das principais mudanças. Elas estão baseadas na última versão da PEC no. 287, proposta por Temer. É importante ressaltar que os pontos mencionados não estão definidos, pois essa proposta não avançou. Nas rodadas intermediárias de negociação no Congresso, a PEC287 passou por muitas mudanças pontuais, ainda que sem alterar seu teor mais geral. Mais abaixo, indicamos ainda alguns pontos adicionais que, sem nenhuma formalidade ou clareza, foram mencionados recentemente por Paulo Guedes ou membros do futuro governo.

A primeira mudança que gostaríamos de destacar é a instituição de idade mínima de 65 anos para aposentar-se, em qualquer caso, acompanhado de uma nova tabela de fator previdenciário. Dessa forma, o valor dos benefícios, embora seja calculado de maneira similar, será reduzido de acordo com o tempo de contribuição, o que faz com que o benefício integral³ só possa ser atingido por quem contribuir por 49 anos completos. Na prática, a maioria das pessoas será induzida a aposentar-se o mais cedo possível, aceitando benefícios menores. Isso deve provocar um achatamento do valor médio das aposentadorias. Vale lembrar que hoje, mais de $\frac{2}{3}$ dos benefícios pagos pelo INSS são iguais ao salário mínimo, proporção que deve aumentar ainda mais com a medida. No Brasil, os que se aposentam nessa modalidade, por tempo de contribuição, são cerca de 36% do total (ANFIP/DIEESE, 2017).

Apesar de ter ganhado destaque midiático, a criação da idade mínima obrigatória não é, a nosso ver, a mudança que terá um impacto mais drástico. De forma mais discreta e pouco compreendida,

3 O benefício integral não é igual ao teto dos benefícios, mas sim ao benefício calculado para cada trabalhador considerando o valor das contribuições feitas ao longo de sua vida. No cálculo da aposentadoria, o valor integral é calculado e, depois, o benefício é reduzido pela aplicação do fator previdenciário.

a PEC 287 procura implantar uma mudança ainda mais preocupante: a alteração da carência mínima exigida para a *aposentadoria por idade*. Hoje, aqueles que atingem 65 anos (homens) ou 60 anos (mulheres), podem solicitar uma aposentadoria, mesmo que não tenham cumprido os 35 anos (homens, 30 para mulheres) de contribuição. Porém, essa modalidade de aposentadoria só pode ser requerida por aqueles que tenham contribuído por pelo menos 180 meses (15 anos), ao longo da vida. Essa quantidade mínima de contribuições é a chamada carência mínima. Embora se aposente com benefícios menores, essa é a maioria da população aposentada num mercado de trabalho com as características do brasileiro: alta informalidade, alta rotatividade e salários baixos. Mais de 60% dos aposentados hoje no Brasil fazem parte deste grupo. A proposta da PEC 287 é aumentar a carência mínima de 15 anos para 25 anos. Na prática, isso exclui a maior parte dos trabalhadores ativos hoje. Essa mudança é mais drástica porque, embora não afete diretamente o valor dos benefícios, impede o acesso aos benefícios, podendo gerar um grande contingente de pessoas acima de 65 anos sem perspectiva de aposentar-se e, no limite, dependente de alguma modalidade de assistência social.

Em terceiro lugar, a PEC previa mudanças na aposentadoria rural. Pelas regras atuais, trabalhadores do campo, produtores, parceiros, pescadores artesanais e outras modalidades tem direito de acessar o benefício em condições distintas dos trabalhadores urbanos. Por exemplo, em lugar de contribuírem com uma parcela de seu rendimento mensal, seus aportes para o INSS são cobrados através de uma alíquota sobre o valor da produção vendida. Dessa forma, possibilita que aqueles que não tem uma fonte de rendimento regular na forma do salário possam gozar de benefícios respeitando não o seu *tempo de contribuição*, mas o seu *tempo de trabalho*. A proposta da PEC 287 era equiparar os trabalhadores rurais aos urbanos, exigindo deles que contribuíssem mensalmente e tivessem seu benefício calculado segundo a média das contribuições. Assim, compromete gravemente as condições dessas

pessoas de se aposentarem. Nas rodadas de discussão sobre a PEC, o governo Temer recuou desta alteração, embora não tenha deixado claro o novo conteúdo relativo a este grupo. De qualquer forma, este item segue preocupante, uma vez que se a previdência não é entendida como um direito social, mas meramente como um seguro individual, a aposentadoria rural separadamente será sempre considerada deficitária.

Todas as medidas citadas acima apontam para impactos significativos nas condições de aposentadoria dos mais pobres, com vínculos de trabalho mais precários. Os impactos esperados dessa mudança passam pelo prolongamento da vida de trabalho, o aumento da pobreza na velhice e, conseqüentemente, um aumento da demanda pela assistência social. Notadamente, pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), hoje cedido aos idosos cuja renda domiciliar per capita não ultrapassa um quarto do salário mínimo. Porém, a PEC 287 propunha ainda uma alteração nas regras de acesso ao BPC: a idade mínima para solicitação, que hoje é de 65 anos, passaria a 70 anos, agravando ainda mais o cenário.

Além disso, a PEC previa a desvinculação do piso do BPC - e de algumas modalidades de pensão - em relação ao salário mínimo. A medida teria um efeito gradual sobre os benefícios ativos e os novos, mas na prática tenderia a reduzir drasticamente os valores praticados atualmente. A medida atingiria potencialmente 4 milhões de pessoas, hoje vinculadas ao BPC. Seria ainda mais aguda se fosse estendida para todos os benefícios previdenciários, especialmente as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. Isso, que havia sido insinuado por Joaquim Levy em 2015, tem sido repetido de forma vaga - ainda que intransigente - pelo futuro ministro Paulo Guedes.

Os impactos dessa medida são difíceis de prever com exatidão, mas a realidade do nosso mercado de trabalho indica que o cálculo dos benefícios tende a ser extremamente desfavorável se o piso não for vinculado ao salário mínimo. Além disso, não podemos desconsiderar os impactos combinados da recente Reforma

Trabalhista, que aponta para uma queda no potencial contributivo dos brasileiros. Além de excluir um grande grupo de trabalhadores, individualmente, os resultados desse conjunto de reformas comprometem de forma grave a própria estrutura de financiamento do regime de repartição simples, colocando um desafio adicional para os que defendem a proteção social segundo o modelo desenhado na Constituição de 1988. Como bem observou Marta Arretche (2018), é evidente que “um modelo cujas receitas dependem de contribuições compulsórias oriundas do vínculo empregatício não tem sustentabilidade em um mundo em que o emprego formal tende a ser residual”.

A proposta apresentada por Paulo Guedes parece ser ainda mais profunda do que as propostas anteriores de Levy, Temer e Meirelles, na medida em que pretende a substituição do modelo atual de repartição, no qual os trabalhadores da ativa financiam a aposentadoria dos mais velhos, por um modelo de capitalização, em que cada trabalhador faz a própria poupança numa conta individual. Segundo Guedes, sua proposta se inspira na reforma realizada no Chile, na década de 1980, que teria fomentado “a acumulação de capital e o aumento da produtividade” (Estadão, 2018). A profundidade dessa mudança no sentido de uma proposta abertamente neoliberal se confirma não apenas pelo exemplo da reforma chilena⁴, mas também pela trajetória do próprio Guedes na Escola de Chicago e por outros anúncios como, por exemplo, referente às privatizações (a qual será destinada inclusive uma secretaria própria).

Considerações finais

As propostas recentes de reforma da previdência representam um projeto para a proteção brasileira - ultraliberal - que é, como

⁴ Em relação à política social, a propagação da orientação neoliberal chilena se deu mais forte e explicitamente a partir do seu modelo de reforma da Previdência, que é referência global e tem sido a base das prescrições do Banco Mundial. Sobre isso, ver Taylor (2003).

qualquer política pública, passível de discussão e aprimoramento. Porém, a forma e o conteúdo das propostas apresentam problemas evidentes. A questão central nos parece o fato de que essas reformas são profundamente indesejadas pela maioria da população. Mesmo considerando o clima de polarização que orientou a política brasileira recente, pesquisas de opinião mostraram como a Reforma Trabalhista e Previdenciária eram bastante impopulares entre muitos grupos populacionais com vieses ideológicos diversos (JIMÉNEZ e ROSSI, 2017). Isso impõe aos grupos interessados na reforma a adoção de expedientes agressivos e anti-democráticos, dentre os quais destaca-se o intenso terrorismo midiático sobre a ideia de que as reformas são “amargas”, mas necessárias.

Nos últimos anos, as propostas em discussão têm se baseado em projeções grosseiras sob aspectos demográficos e fiscais, como indicaram especialistas em publicação recente (PUTY e GENTIL, 2017). Além disso, o governo não pode escamotear o fato de que, na prática, a tramitação da reforma da previdência apresenta uma seletividade ultrajante, num país como o Brasil. Como indicamos anteriormente, enquanto um conjunto rígido de medidas afetar diretamente a base da pirâmide social brasileira, serão poupados das alterações alguns setores altamente privilegiados como militares, funcionários do Judiciário e a classe política em geral.

Bastante problemática também é a forma como tem sido anunciada a proposta do governo recém-eleito: ao invés de basear-se, como geralmente acontece, em documentos formais e detalhados. Como tudo que tem caracterizado o novo governo, a reforma da previdência tem aparecido em declarações públicas vagas através de falas imprecisas, confusas e sem nenhum compromisso com a transparência e o debate. O tom imperial e autoritário adotado por Paulo Guedes seria cômico, não fosse a gravidade do conteúdo e suas consequências para a população trabalhadora.

Não fica claro, portanto, quais serão os rumos para a reforma da Previdência. As medidas podem transitar das alterações pontuais mencionadas acima ou, de outra forma, uma reforma radical

nos moldes do modelo chileno. O futuro Ministro da Fazenda acena para essa mudança sem explicitar como seria sua transição e como pretende lidar com os problemas já comprovados desse sistema - entre os principais: os baixíssimos valores dos benefícios e as dificuldades e custos de uma transição entre os modelos. No caso chileno, por exemplo, as consequências desse modelo estão levando o país a caminhar no sentido da reversão de tal reforma (SANT'ANNA, 2017).

Em todo caso, os integrantes do governo de Jair Bolsonaro têm adotado - de forma bem-sucedida - a estratégia de medir forças, sugerindo absurdos e depois dando a aparência de voltar atrás. Devemos concluir, então, que a reforma da previdência será tão profunda quanto possível, na contramão da garantia de direitos sociais.

Observa-se que não só as justificativas como o conteúdo das propostas são bastante similares. Não é coincidência que o entusiasta da reforma no governo Dilma, Joaquim Levy, volte agora à equipe de Jair Bolsonaro para dar andamento à política de austeridade. Ao contrário, é possível perceber nessa continuidade um aprofundamento do processo que já vinha se desenvolvendo desde os anos 1990, de mercantilização da previdência como parte de um projeto de consolidação e aprofundamento do desmonte completo dos direitos sociais. E agora, com o agravante dessa última proposta mencionada, fundamentada em um discurso autodeclaradamente neoliberal e sem o menor verniz conciliatório.

Nos parece fundamental que a população exerça sua capacidade de resistência de todas as formas possíveis, ainda que em condições desfavoráveis. O avanço da reforma da previdência dependerá certamente das condições de estabilidade do novo governo, seja para lidar com a oposição institucional ou a força das manifestações de rua, seja para articular os votos necessários no Congresso para promover alterações profundas na Constituição.

Seguidamente, em 2015 e 2017, a reforma foi colocada em primeiro plano, mas não pode avançar pois outros temas ganharam prioridade na agenda política do país, notadamente a consolidação

do golpe parlamentar e a resolução do complexo cenário eleitoral, ainda não concluída. O novo governo seguramente vai encabeçar uma forte ofensiva sobre este tema no início de 2019, mas há ainda razões para acreditar que seu sucesso não está garantido.

Bibliografia

- ANDRIETTA, L.; LEMOS, P. O Sindicalismo da CUT e a Mercantilização do Sistema Previdenciário Brasileiro (2003-2014). *SER Social*, v. 18, n. 39, p. 501-519, 2017.
- ANFIP/DIEESE. *Previdência: reformar para excluir?* Brasília: Anfip/Dieese, 2017.
- CARNEIRO, R. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff. *Texto para Discussão*, n. 289. IE-Unicamp, março/2017.
- DELGADO, I. G. *Previdência Social e Mercado no Brasil*. São Paulo: LTr, 2001.
- FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.
- LAVINAS, L. 21st Century Welfare. *New Left Review*, n. 84, p. 5-40, 2013.
- OREIRO, J. L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 75-88, 2017.
- PUTY, C.; GENTIL, D (orgs.). *A Previdência Social em 2060: As inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: Anfip/Dieese, 2017.
- REZENDE Financial fragility, instability and the Brazilian Crisis: a Keynes-Minsky-Godley Approach. *Texto para Discussão*, n. 1. MINDS, 2016.
- SALVADOR, E. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

- SERRANO, F.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. Publicações (relatórios). CEPR, agosto/2015.
- SESTELO, J. et al. A Financeirização das Políticas Sociais e da Saúde no Brasil do Século XXI: elementos para uma aproximação inicial. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. spe., p. 1097–1126, dez. 2017.
- TAYLOR, M. The reformulation of social policy in Chile, 1973–2001: Questioning a neoliberal model. *Global Social Policy*. 2003 3: 21 DOI: 10.1177/14680181030030010101

Notícias

- ARRETCHE, M. Reforma da Previdência: o diabo mora nos detalhes. Nexo, 21 de setembro de 2018. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/Reforma-da-Previd%C3%Aancia-o-diabo-mora-nos-detalhes>> (acesso em 23/11/2018).
- CALGARO, F. Bolsonaro quer reforma possível da Previdência neste ano; seria ‘belo’ final para Temer, diz Guedes. Portal do G1, 06 de novembro de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/06/aprovar-a-reforma-da-previdencia-seria-belo-encerramento-do-governo-temer-diz-paulo-guedes.ghtml>> (acesso em 20/11/2018).
- CATALDO, B. Fazenda propõe mudanças ousadas na Previdência. Portal G1, 10 de dezembro de 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/blog/beth-cataldo/post/fazenda-propoe-mudancas-ousadas-na-previdencia.html>> (acesso em 16/11/2018).
- ESTADÃO. Paulo Guedes defende aprovação de reforma da Previdência ainda em 2018. Conteúdo Estadão. Brasil, 30 de outubro de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com>.

br/economia/paulo-guedes-defende-aprovacao-de-reforma-da-previdencia-ainda-em-2018/ (acesso em 20/11/2018).

JIMÉMEZ, C.; ROSSI, M. Corrupção e reforma da Previdência elevam rejeição a Temer a 89% nas redes sociais. El País - Brasil, 05 de março de 2017. Disponível em <https://brasil.el-pais.com/brasil/2017/03/01/politica/1488397734_821523.html> (acesso em 23/11/2018).

SANT'ANNA, L. “No Chile, o debate é a reforma da reforma da Previdência”. Época, 14 de dezembro de 2017. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/a-reforma-da-reforma/>> (acesso em 23/11/2018).

SATRIANO, N. E GUIMARÃES, Arthur. Paulo Guedes diz que reforma da Previdência é primeiro ‘grande item’ do modelo econômico de Bolsonaro. Portal G1 e TV Globo. Brasil, 28 de outubro de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2018/noticia/2018/10/28/paulo-guedes-diz-que-reforma-da-previdencia-e-primeiro-grande-item-do-modelo-economico-de-bolsonaro.ghtml>> (acesso em 20/11/2018).

SEÇÃO DOIS

TRINTA ANOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: AVANÇOS E ADVERSIDADES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Gustavo Bonin Gava

Letícia Bona Travagin

Hugo Miguel Oliveira Rodrigues Dias

Introdução

Em 2018, o Sistema Único de Saúde (SUS) completa trinta anos, junto à Constituição Federal de 1988, onde a saúde foi considerada direito universal de todo brasileiro e dever do Estado. O SUS foi definido pelo artigo 198 como uma rede regionalizada e hierarquizada de serviços públicos de saúde, constituindo um sistema único, obedecendo aos princípios da universalidade, equidade e integralidade. Seu financiamento teria como base os recursos disponibilizados pelo Orçamento da Seguridade Social, da União, estados e municípios, e outras fontes (Brasil, 1988). O texto constitucional foi claro ao definir o SUS como um modelo de saúde que responderia às reais necessidades da população brasileira, buscando recuperar o pacto social entre Estado e sociedade, perdido no período anterior de Ditadura Civil Militar (1964-1985), transformando o SUS na principal política pública de saúde e no maior sistema universal público do mundo.

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise acerca dos avanços, desafios e perspectivas do SUS nestes trinta anos de história. Além desta introdução, o estudo está dividido em mais quatro partes. Na próxima seção, apresentaremos os antecedentes históricos da criação do SUS, quando o acesso à saúde era vinculado ao mercado de trabalho formal e predominava o conceito dicotômico saúde-doença, e elencaremos também a participação do

movimento sanitário brasileiro como elemento-chave para a implantação do sistema no período da redemocratização brasileira.

Com a construção do SUS e do modelo de descentralização, o acesso aos serviços de saúde foi ampliando-se gradativamente, resultando em melhores indicadores de saúde, dentre eles a diminuição da taxa de mortalidade infantil, do aumento da esperança de vida e da cobertura dos serviços de saúde, sobretudo através da criação de programas voltados ao fortalecimento da Atenção Básica à Saúde (ABS), tema da segunda parte do texto.

Os avanços do SUS não mitigam a necessidade da reflexão sobre grandes desafios que o sistema ainda enfrenta, aos quais reservamos a terceira seção do texto. Dentre os desafios, elencamos a (des)regulação do mercado de saúde brasileiro e o subfinanciamento crônico que atinge o SUS como os principais.

Finalmente, na quarta parte estão contidas nossas perspectivas em relação ao futuro do SUS.

A primeira década da Ditadura Civil Militar (1964-1974): avanço econômico e recrudescimento das políticas sociais

Os dez primeiros anos da Ditadura Civil Militar (1964-1974) representaram a deterioração dos direitos civis, políticos e sociais. O regime militar, através do Poder Executivo, governou o Brasil por meio dos Atos Institucionais (AI). Entre os anos de 1964 e 1968, o País passou por intensas manifestações e protestos, como a passeata dos Cem Mil, organizada pela União Nacional dos Estudantes (UNE), no Rio de Janeiro e pelas greves de trabalhadores de Osasco (São Paulo) e em Contagem (Minas Gerais). Em meio ao descontentamento social, o regime militar decretou o AI-5, garantindo a plenitude do poder militar e cerceando os Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive com a cassação de mandatos e da demissão de juizes. A partir desse momento, a administração política realizar-se-ia por meio de decretos, instalando a censura prévia nos meios de comunicação e

nos movimentos sociais. Nas palavras de Daniel Aarão Reis (2014, p. 73): “Um golpe dentro do golpe”.

O regime militar impôs um conjunto de políticas econômicas que modernizariam a cambaleante economia brasileira. No primeiro momento criou-se um sistema tributário, aumentando a arrecadação e a sua eficiência, também se realizou a reforma do setor financeiro, garantindo, pela primeira vez, a venda e transação de títulos públicos de médio e longo prazo. Segundo Luna e Klein (2014, p. 93): “Com as mudanças efetuadas a área fiscal, reduziu-se o déficit público, e seu financiamento passou a ser feito pela colocação de dívida pública, ao contrário da prática anterior, de financiamento via emissões monetárias”. Em seguida, implantaram-se políticas de expansão do crédito, favorecendo o setor da construção civil, da indústria automobilística e a de bens de consumo duráveis. A reforma no setor financeiro garantiu um volumoso aporte de capital internacional. Essas transformações só foram possíveis através da manutenção do regime em conjunto a realização de políticas draconianas como, por exemplo, o “arrocho salarial”, onde os salários eram reajustados bem abaixo da inflação do período e da forte e intensiva repressão à atividade política e à organização sindical.

O denominado “Milagre econômico” brasileiro (crescimento de 9,5%, em 1970; 11,3%, em 1971; 10,4%, em 1972; e 11,4%, em 1973) teve um importante papel em disfarçar a crescente expansão da desigualdade social. Com a crise do petróleo de 1974, desvendaram-se os limites internos e externos do modelo de crescimento econômico: de um lado o endividamento de empresas nacionais, sobretudo com os empréstimos adquiridos no exterior, de outro, o racionamento de crédito por parte das instituições bancárias internacionais, o déficit seria financiado pelas reservas do próprio Estado, dando consequência a ruptura com o padrão de financiamento externo e agravamento da dívida pública.

Segundo Sarah Escorel (2012, p. 323-326), as políticas sociais implementadas nos dez primeiros anos de regime foram: o Fundo de

Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio Público (Pasep). Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foram unificados e deram lugar ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), os benefícios sociais que eram distribuídos aos trabalhadores do mercado formal foram centralizados nesta instituição. A gestão tripartite (União, empregadores e empregados) foi sendo paulatinamente centralizada pela União e empregadores, deixando de fora os trabalhadores do processo decisório. Os trabalhadores informais, ou os que não podiam contribuir com o INPS, detinham tratamento e cuidados de atenção à saúde apenas em programas de saúde seletivos ofertados pela rede pública (por exemplo, tuberculose, materno-infantil, hanseníase etc.), serviços de filantropia (Santas Casas de Misericórdia). As clínicas e consultórios privados eram ofertados àqueles que poderiam arcar financeiramente.

Com a implantação do INPS, as práticas médicas continuaram a ser desenvolvidas de forma individual, assistencialista e especializada em detrimento das ações de saúde pública de caráter preventivo e de interesse coletivo (Escorel, 2012, p. 326). O modelo adotado para a saúde no regime militar fomentou a formação de um complexo médico-industrial, onde as empresas produtoras de medicamentos e equipamentos médicos detiveram um papel-chave no crescimento do setor, em especial nas áreas mais desenvolvidas do país como São Paulo e Rio de Janeiro. O apoio do Estado nesse modelo foi principalmente através da compra dos serviços privados pelo INPS. Além disso, houve o aumento generalizado dos convênios com empresas médicas, denominadas medicina de grupo. Nessa modalidade, a indústria era obrigada pelo Estado a contratar alguma empresa médica para prestar assistência aos seus funcionários, e ao realizar estes contratos a indústria deixava de contribuir com tributos ao INPS. De acordo com Escorel (2012, p. 328): “A medicina de grupo, orientada pelo lucro, tinha total interesse em diminuir a quantidade de serviços prestados e baratear os custos desses serviços”.

Como é possível imaginar, a saúde pública foi relegada às atividades de menor lucratividade, como campanhas de vacinação e de erradicação de doenças como malária e varíola. O Ministério da Saúde, responsável por essas atividades, não recebia mais do que 2% do PIB, tornando-se inviável qualquer tipo de ação que procurasse mudar o quadro de desalento da população “esquecida” pelo regime militar. Assim, a intervenção do Estado era mínima no atendimento médico individualizado, situação completamente diferenciada nos dias atuais, onde a ABS ganhou destaque com a introdução por parte de experiências regionais e da formação do que se convencionou a denominar de movimento da Reforma Sanitária.

Enfraquecimento do regime militar (1974-1985): crise econômica e ascensão do movimento da Reforma Sanitária

Fatores econômicos externos e internos contribuiriam para a promoção de uma nova estratégia de desenvolvimento nacional-estatista no Brasil durante o período de 1974 a 1979, nas palavras de Daniel Aarão Reis (2014, p. 95): um plano econômico de ‘fuga para frente’. O milagre econômico acabava de sair de cena, dando lugar a baixas taxas de crescimento econômico em conjunto a um cenário de incertezas políticas e sociais. Dentre os fatores externos, podemos elencar a quebra do acordo de Bretton Woods pelos Estados Unidos, alta da inflação combinada com desaceleração da economia em nível mundial e perda do dinamismo comercial entre as principais economias do globo. Além destes fatos, os choques do petróleo e da elevação das taxas de juros americana, contribuíram para um baixo crescimento da economia nos países subdesenvolvidos, entre eles o Brasil.

Em 1974, o regime militar criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), instituição desenvolvida para reorganizar as atribuições do Ministério da Saúde. O Inamps

foi responsabilizado pela assistência médica dos trabalhadores que contribuíam para a Previdência através de uma rede própria e de serviços conveniados, em outras palavras, o complexo médico-industrial continuaria a ser a primeira opção do regime na implementação das políticas de saúde. Entretanto, com a crise econômica ganhando forma, o regime militar perdeu o seu principal pilar de sustentação política. O enfraquecimento do projeto nacional-estatista deu lugar a crises sociais e ascensão de movimentos populares na busca pela redemocratização. Reis (2014, p. 119-120) destaca as greves estudantis de 1976 e 1977 do Rio de Janeiro e São Paulo que depois ganharão todo o território. Somam-se a este período as tentativas de greve geral organizadas pelos operários a partir da década de 1980. O poder militar foi cedendo e em 1979 revogam-se as leis de exceção, inclusive o AI-5, cria-se a Lei de Anistia aos presos exilados pelo regime, aos torturadores militares e aos civis que colaboraram com o regime. Assim se dá a transição democrática brasileira, em um contexto particular, como argumenta Reis (p. 125): “O país deixou de ser regido por uma ditadura sem adotar de imediato, através de uma Assembleia eleita, uma Constituição democrática”.

No campo da saúde, ao final da década de 1970, movimentos organizados pelos mais diversos profissionais de saúde e pela população civil organizada – como as Comunidades Eclesiais de Base – introduziram a saúde no debate pela democracia. Sonia Fleury (2009, p. 156) destaca a participação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES) em 1979 no *1º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde na Câmara Federal*, com o documento intitulado de A questão democrática na área da saúde. Para a autora, a “luta pela universalização da saúde aparece como parte intrínseca à luta pela democracia, assim como a institucionalidade da democracia aparece como condição para garantia da saúde como direito de cidadania”. O documento recomendava dez medidas, entre as principais estavam: 1) a criação de um Sistema Único de Saúde; 2) atribuição ao Estado da administração total desse sistema; 3) a

política nacional de saúde deveria ser planejada por esse próprio sistema; e 4) o financiamento do futuro SUS seria realizado através de maior participação dos orçamentos federais, estaduais e municipais. Também estava prevista a descentralização e a participação popular. Pode-se dizer que o documento aglutinou os principais ideais que permaneceriam na Assembleia Constituinte e definiriam os rumos do SUS entre 1987 e 1988.

A crise econômica da década de 1980 manifestou-se no financiamento da Previdência Social. O regime militar foi obrigado a adotar algumas providências para racionalizar os custos com os serviços de saúde, a principal delas foi a formalização de convênios com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde através do Programa de Ações Integradas de Saúde (PAIS), com financiamento pelo Inamps. O PAIS tornou-se a principal estratégia de reorientação do modelo de saúde até então privatista e de cunho individual. De acordo com Escorel (2012, p. 352): “O PAIS foi transformado em AIS, isto é, o programa foi redimensionado em um estratégia de reorientação setorial que privilegiava o setor público e visava à integração interinstitucional, descentralização e democratização”. Segundo a autora, a proposta do AIS saiu fortalecida por meio da integração de profissionais do movimento da Reforma Sanitária ao assumirem quadros dentro do próprio Inamps. Para outra autora, as AIS tinham o objetivo de “reverter o perfil de intervenção estatal em saúde, herdada dos anos 70, e um dos elementos direcionadores da condução da política de assistência médica previdenciária” (Viana, 2013, p. 89). A intervenção da saúde dar-se-ia pela avaliação do quadro sanitário da população, não mais pelo binômio entre saúde-doença legado pela Ditadura. Entre 1984 e 1986, o número de municípios que implantaram as AIS saltou de 400 para 2.215, e o investimento do Inamps com o programa subiu de 4% para 14% dos seus dispêndios totais em 1986.

Ao final da década de 1980, a cobertura dos serviços de saúde da rede pública foi ampliada por uma série de medidas

adotadas pelo Inamps, dentre as quais se destaca a criação do Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (Suds), quando houve o fim da exigência da Carteira de Segurado do Inamps para o atendimento na rede pública de saúde. Para Escorel (2012, p. 357-358), a implementação do Suds no território dependeu da vontade política de dirigentes locais e setoriais, e as contradições em seu processo de implementação foram aglutinadas com o cenário político: a demissão do presidente do Inamps, à época Hésio Cordeiro e de sua equipe em março de 1988 e os interesses de grupos contrários às propostas apresentadas pelo Suds, em especial os representantes do setor privado e de burocratas do Inamps e do Ministério da Saúde que assimilavam a descentralização da política de saúde como a perda de poder decisório dentro da instituição.

O processo de institucionalização do SUS

Com a Constituição Federal de 1988, o movimento da Reforma Sanitária garantiu sua maior vitória. Alguns artigos da Constituição devem ser destacados:

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 198 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

Participação da comunidade.

Parágrafo Único – O Sistema Único de Saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da Seguridade Social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes.

Art. 199 – A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no país, salvo nos casos previstos em lei.

Tabela 1 - Artigos da Constituição Federal que compõem a seção da saúde
Fonte: Brasil (1988).

O Inamps foi transferido ao Ministério da Saúde em 1990, ano da promulgação das Leis 8.080 e 8.142, que aliadas a Constituição são responsáveis pela institucionalização do SUS, estabelecendo alguns princípios ao sistema:

Universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência.

Integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema.

Igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie.

Descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo.

Tabela 2 - Princípios do SUS . Fonte: Brasil (1990).

Ao assumir o Inamps, o Ministério da Saúde também admitiu a sua lógica de financiamento e de alocação de recursos financeiros. Entretanto, ao iniciar suas atividades, o SUS herdou uma instituição criada e organizada para prestar assistência a uma parcela

limitada da população, ou seja, o princípio da universalidade não teria como ser operacionalizado por problemas claros de limites físicos e financeiros gestados em estados e municípios que compartilhavam a lógica do Inamps. A Lei Orgânica da Saúde de nº 8.080 sofreu com vetos do então Presidente da República Fernando Collor de Mello (1990-1992). Dentre os pontos vetados estavam o papel da participação social na política de saúde e as condições e critérios de financiamento do SUS. Por esta razão, dois meses depois foi editada a Lei 8.142 de dezembro de 1990, onde foram retomados alguns artigos anteriormente vetados, mas como discorre Machado (2007, p. 105): “Entretanto, outros pontos de veto foram deixados de lado nas negociações para a aprovação da Lei 8.142, como as questões referentes à organização do Ministério da Saúde e à destinação de recursos da Seguridade para a saúde”. Portanto, o problema do financiamento do SUS vem desde sua implantação.

Com a descentralização do SUS, passou a operar o conjunto de ações e serviços de saúde em uma organização em rede de forma regionalizada e hierarquizada. Os estabelecimentos de saúde, como os centros de saúde, hospitais, ambulatorios etc., estão distribuídos de forma regionalizada no território, a maioria dos estabelecimentos de saúde de ABS estão em maior número e espalhados. Por outro lado, os estabelecimentos com maior complexidade e especialidade estão localizados em municípios que concentram maior número de habitantes, portanto estão centralizados. Segundo Janílson Paim (2014, p. 48), o conceito de redes de atenção tem o objetivo de “garantir o atendimento integral à população e evitar a fragmentação das ações em saúde”.

A descentralização do SUS foi gradativa e dificultada pela intensa burocratização, com a criação de inúmeras Normas Operacionais, que foram sendo complementadas e/ou substituídas por novas portarias do Ministério da Saúde. O embate político entre os três níveis governamentais acabou dando sustentação ao desenvolvimento do Pacto pela Saúde, aprovado em 2006 pelo

Conselho Nacional de Saúde. Para Lima e Queiroz (2012, p. 236) o “Pacto pela Saúde diferencia-se dos instrumentos anteriores adotados no âmbito do SUS por propor a formalização de acordos intergovernamentais em diversos âmbitos da gestão e da atenção à saúde”.

O Pacto pela Saúde trouxe novidades quanto ao processo de transferências de recursos, formado por seis grandes blocos segundo nível de atenção à saúde, tipo de serviço, programas e funções. Os seis blocos são: (i) Atenção Básica; (ii) Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; (iii) Vigilância em Saúde; (iv) Assistência Farmacêutica; (v) Gestão do SUS; e (vi) Investimentos na Rede de Serviços Saúde – criado em 2009.

Com a implementação do SUS, houve importantes e inegáveis avanços, não apenas restritos à ampliação do acesso e à resolutividade das estratégias de prevenção e promoção à saúde, mas também na sua concepção democrática de saúde. Com a construção do SUS e do modelo de descentralização, o acesso aos serviços de saúde ampliou-se gradativamente, implicando melhores indicadores de saúde. Sobre os avanços, destacamos a expansão da ABS.

Avanços da política de Atenção Básica à Saúde

No Brasil, as experiências pioneiras da ABS datam da década de 1920, com a construção dos primeiros centros de saúde. Esses centros organizavam-se a partir de uma base populacional e trabalhavam com educação sanitária, com caráter preventivo e coletivo, como eram realizadas anteriormente as campanhas sanitárias, quando o controle de epidemias e endemias rurais eram os principais objetivos da política de saúde pública. Com a década de 1940, foi instituído o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), segundo Castro e Fausto (2012, p. 175), “constata-se um aprofundamento da centralização e da verticalização das ações de saúde pública, característica que se manteria nas décadas posteriores e faria parte da

história da saúde pública no Brasil”. O SESP foi responsável por introduzir ações preventivas e curativas focalizadas em doenças infecciosas e na população que trabalhava em regiões extrativistas da borracha, por exemplo. Durante o regime militar, as ações do SESP cedem lugar aos contratos de serviços privados de saúde.

A ABS desdobrou-se a partir da criação do SUS e da sua descentralização e assimilação de que os municípios são os principais agentes responsáveis pela gestão dos serviços primários de saúde em seu território. Caracterizada por um conjunto de ações de saúde no âmbito individual e coletivo, a ABS possui como objetivo avançar para uma atenção à saúde integral, a qual impacte na situação de saúde, na autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde, tornando-se a porta de entrada aos serviços prestados pelo SUS (MATTA; MOROSINI, 2008).

Com a descentralização da política de saúde, várias experiências regionais exitosas que tinham o objetivo de contribuir na redução da mortalidade infantil e materna – especialmente nas Regiões Norte e Nordeste do país – foram instituídas e deram orientação para a formulação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) são pessoas selecionadas dentro da própria comunidade para atuarem em conjunto à população, realizando atividades de prevenção de doenças e promoção da saúde através de ações educativas e coletivas nos domicílios. Foi com a expansão do PACS que se originou mais tarde a maior política de saúde brasileira no contexto da ABS: o Programa Saúde da Família (PSF), implantado em 1994 (MATTA; MOROSINI, 2008).

Com a expansão do PACS para além das áreas rurais, com a implantação em importantes cidades brasileiras, houve a necessidade da criação do PSF como forma de reorientação da assistência integral à saúde, substituindo o modelo tradicional, orientado para a cura de doenças e tendo como locus de operação o hospital. Com tal característica, o PSF é composto por uma equipe multiprofissional constituída por médico generalista, enfermeiro,

auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Cada equipe assume a responsabilidade por uma parcela da população residente em dada comunidade, desenvolvendo trabalhos em uma própria unidade e nos domicílios no decorrer de visitas (CASTRO; FAUSTO, 2012).

Em 2004, após 10 anos de implantação, o PSF conseguiu atingir 14,8% de cobertura populacional. Em 2017, segundo dados do Departamento de Atenção Básica (DAB) do Ministério da Saúde, a cobertura atingiu 59,6% da população (Tabela 3). A partir de 2006, o PSF passou a ser a principal política de reorientação do modelo de assistência à saúde no Brasil, denominado agora de Estratégia Saúde da Família (ESF). No mesmo ano foi lançada a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), revisada em 2011 e em 2017 (BRASIL, 2006).

Como forma de ampliar a ESF e de garantir a fixação de médicos nos municípios, o Ministério da Saúde lançou dois programas. O primeiro foi o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ), onde houve pela primeira vez o uso do repasse de recursos financeiros federais aos municípios que implantassem padrões mínimos de qualidade e de acesso nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e nas equipes de saúde. O segundo foi o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB), visando que profissionais recém-graduados dos cursos de medicina e enfermagem compusessem as equipes de saúde da ABS, em especial da ESF, nos municípios com maiores níveis de pobreza e vulnerabilidade, concentrados em áreas remotas e de difícil acesso.

Abrangência Geográfica	2000	2004	2008	2012	2016	2017
Norte	15.0	31.6	46.2	48.6	58.9	56.7
Nordeste	22.3	52.8	67.9	69.4	76.4	75.2
Sudeste	9.9	27.2	35.5	42.1	50.8	49.7

Sul	13.4	36.9	46.2	50.9	63.3	62.4
Centro-Oeste	17.6	40.1	46.5	51.3	56.7	56.3
Brasil	14.8	37.1	47.7	52.2	60.8	59.6

Tabela 3 - Percentual da população coberta pela Estratégia Saúde da Família (ESF)
Fonte: Elaborado a partir de DAB (2018).

As revisões da PNAB, em 2011 e 2017, foram fundamentais para aperfeiçoar a ABS. A PNAB de 2017 manteve o ESF como prioritária na elaboração de uma política de ABS forte, mas teve como principal modificação oferecer apoio financeiro do Governo Federal a outros modelos de atenção básica que contemplem, no mínimo, a presença de médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e/ou técnico de enfermagem em cada equipe. Portanto, a proposta reconheceu a necessidade de que possam existir novos modelos e arranjos alternativos, assim os municípios podem compor suas equipes de saúde com características e necessidades locais, como forma de estímulo à ampliação do acesso à saúde (BRASIL, 2011, 2017)

Alguns indicadores selecionados, entre 2000 a 2016, demonstram a efetividade das ações da ABS: a taxa de mortalidade infantil decresceu de 21,3 mortes para cada 100.000 nascimentos para 12,7 mortes em 2016; importante indicador da resolutividade das ações de ABS, a taxa de mortalidade por hipertensão na população de 50 a 64 anos de idade, decresceu de 32,5 mortes por 100 mil habitantes para 29,2 mortes; o mesmo ocorreu com a taxa de mortalidade por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos de idade, de 27,3 mortes por 100 mil habitantes para 13,8; a taxa de mortalidade neonatal (de 0 a 27 dias de vida completos, por 1.000 nascidos vivos), decresceu de 13,6 mortes para 8,8; e, finalmente, a taxa de mortalidade pós-neonatal (referente aos 28 a 364 dias de vida completos, por 1.000 nascidos vivos), também decresceu, para o mesmo período, de 7,7 para 3,9. O Gráfico 1 demonstra os resultados.

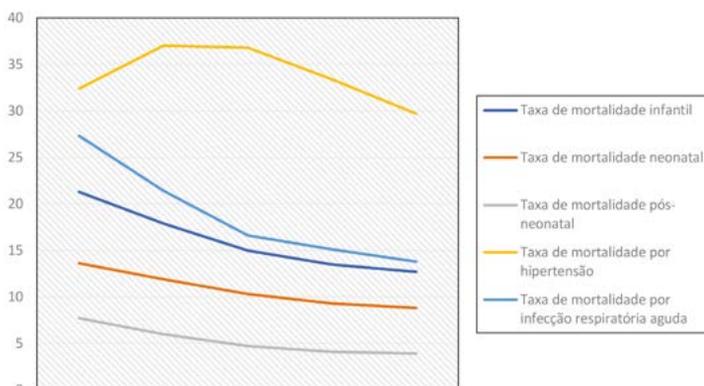


Gráfico 1 – Indicadores de efetividade das ações de ABS.

Fonte: Elaborado a partir de PROADESS, 2018.

Mesmo com sua ampliação e com responsabilidade no desenvolvimento gradual de melhores indicadores de saúde, a ABS ainda apresenta fragilidades. Além da questão do subfinanciamento crônico do SUS que afeta as ações e os serviços de atenção básica, é necessária a integralidade das políticas e de ações voltadas no âmbito sistêmico, no SUS, a ABS é organizada de forma fragmentada quanto aos demais níveis de complexidade, mesmo sendo reconhecida como “porta de entrada” ao sistema de saúde sua oferta, principalmente nos grandes centros regionais, é ainda incipiente, focalizada e seletiva, que visa ofertar uma cesta básica de serviços com o objetivo de atender as demandas de grupos populacionais de baixa renda e vulneráveis, sem garantir que exista uma possibilidade de acesso a outros recursos do sistema.

Relação público-privada e regulação do mercado de saúde: impasses a nível da Política e do Capital

A tese de doutorado de Sérgio Arouca (1975), que lançou as maiores inspirações à Reforma Sanitária, criticou não só o modelo privatista de saúde vigente, bem como a Medicina Preventiva,

entendendo-a como “disciplina tampão” que, apesar de delimitar um campo de estudo para além do modelo biomédico, não tinha prática teórica que pudesse compreender as mazelas do sistema, tampouco prática política que pudesse transformá-lo. Em oposição ao modelo liberal, Arouca apostava na rearticulação do setor de saúde através do aparelho do Estado, ou seja, na regulação estatal do novo sistema, desde a formação do profissional de saúde.

“O Estado pode promover uma rearticulação do setor de saúde, mantendo as funções da Medicina diante da sociedade capitalista, através de uma reorganização do trabalho médico, de uma recolocação do seu poder político e de um controle das indústrias ligadas ao setor.” (AROUCA, 1975, p. 172)

“[...] enquanto projeto do Estado, pode levar a uma introdução dos objetivos preventivistas, desde que exista uma reorganização da prática médica com uma redefinição das relações sociais existentes e uma posterior mudança do ensino que refletisse esta prática modificada”. (AROUCA, 1975, p.179)

No entanto, a transição do modelo médico previdenciário para o SUS, por mais expressiva que tenha sido, não significou a anulação do aparato regulatório precedente, em relação à compra de serviços privados. Isso é muito claro em relação à presença ativa dos prestadores do setor privado no interior do sistema público de saúde. Esses atores sociais conseguiram carregar seu poder instituído ao cenário reformista, ainda que o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira tenha trazido à cena novos paradigmas para se pensar a estruturação do sistema: saúde como direito de todos os cidadãos, e dever do Estado; sistema público, universal e gratuito. O mercado de saúde cresceu, diversificou-se e avançou sobre o sistema público. Esse é um dos impasses que obstaculizam o SUS persistentemente nos últimos trinta anos.

Regulação pública em saúde refere-se à intervenção de um ator social, no caso o Estado, sobre o sistema de saúde, orientando a execução dos serviços. Essa intervenção carrega um poder instituído

e, portanto, interesses e valores em disputa (SANTOS; MEHRY, 2006). No caso dos sistemas públicos e das políticas públicas, pode-se dizer que o ato de regular expressa orientações político-ideológicas. Apesar de não se limitar à intervenção sobre o mercado, este é um elemento importante da regulação do Sistema Único de Saúde.

O SUS é provedor de serviços públicos de saúde, mas também assumiu o papel de regulador de uma gama imensa de prestadores privados, com e sem fins lucrativos. Esse esquema é comumente chamado de “mix público-privado”, termo inadequado porque remete à simples coexistência entre prestadores públicos e privados, quando, na prática, as lógicas mercantil e concorrencial assumem cada vez mais espaço e poder dentro do Estado e, então, do SUS.

O funcionamento do SUS é desafiado pela atuação dos segmentos privados de saúde imbricados nele. O sistema está permeado por impasses derivados de movimentos do capital privado que se manifestam por dentro e “por fora”. Esses impasses são envolvidos por um fenômeno global, relativo à lógica de acumulação do capitalismo contemporâneo, que é a financeirização dos fundos públicos nacionais e, com ela, a apropriação do orçamento pelos juros e dividendos das dívidas públicas. Disso decorre a escassez financeira das políticas de Seguridade Social e, logo, o que se chama de subfinanciamento crônico do SUS, refletido no baixíssimo valor gasto pelo governo com saúde pública. Uma boa maneira de medi-lo é através da comparação internacional, possibilitada pelo repositório de dados da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Segundo dados do repositório, em 2015, no Brasil, o gasto público per capita em saúde foi de aproximadamente US\$ 336 anuais, o que resulta a média de 28 dólares mensais, por pessoa! O indicador mostra queda em relação a 2014, quando a soma fora de US\$ 436. O Reino Unido, cujo sistema de saúde, o National Health System (NHS), foi inspiração para a elaboração do SUS, teve um gasto público per capita de US\$ 3500 no ano de 2015. O governo do Canadá, que também tem um sistema universal gratuito, despendeu US\$ 3315,3 por habitante, no mesmo ano.

Para Portugal, país que ainda não se recuperou completamente da recessão, o valor foi de US\$ 1140 per capita.

O gasto brasileiro é baixo mesmo em relação a países da América do Sul, com realidades mais próximas a nossa, ainda que o Brasil seja o único deles que se comprometeu em sustentar um sistema de saúde público, universal e gratuito. Em ordem decrescente do gasto público com saúde per capita em 2015, o Brasil aparece em quinto lugar, atrás de Uruguai (US\$ 894,6), Argentina (US\$ 712,7), Chile (US\$ 669,8) e Venezuela (US\$ 463,9).

A situação é mais indignante se considerarmos que Encargos Financeiros da União é categoria de destaque no Orçamento Público Federal. Em 2017, foram gastos R\$ 566,7 bilhões com encargos, e R\$ 118,5 bilhões destinados ao Ministério da Saúde. Isso demonstra o abismo entre a aposta na Regulação estatal de um sistema de saúde público e universal, e a realidade de um Estado que orienta sua política econômica segundo as necessidades da especulação financeira. Como agravado, a Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, proíbe o aumento real dos gastos federais por vinte anos, o que mina qualquer expectativa de amenizar o quadro de subfinanciamento do SUS.

Com isso, queremos chamar a atenção para a necessidade de reformulação dos pontos de partida dos estudos sobre os desafios do SUS, assumindo sua inserção em um Estado capitalista periférico, com orçamento público financeirizado, o que permite que a saúde seja um espaço crescente para valorização de capital privado. Isso demanda a ampliação da escala de análise, uma vez que essas questões não estão circunscritas ao Brasil. Desde a década de 1980, que marca a reorientação da macroeconomia global pelas mãos dos Estados Unidos, a narrativa político-econômica hegemônica é neoliberal e insiste na redução drástica dos grandes sistemas nacionais de políticas públicas.

Concomitante à reorientação macroeconômica global, o Banco Mundial assumiu um papel de disseminador da agenda social adequada ao neoliberalismo. O Banco passou a publicar

relatórios que sugeriam modelos de gestão e investimento em políticas sociais para países subdesenvolvidos. A área da saúde foi uma das mais exploradas, e há relatórios específicos para a saúde pública brasileira, publicados após a aprovação do SUS na Constituição federal. Resumidamente, a narrativa do Banco Mundial em relação às políticas sociais girava em torno da ineficiência dos gastos públicos e da insustentabilidade do Estado que assume funções sociais. Diante disso, o Estado deveria focalizar os gastos nos cidadãos absolutamente vulneráveis, ceder a prestação de alguns serviços públicos, dentre eles a saúde, a entidades privadas sem fins lucrativos, além incentivar a atuação do setor privado lucrativo.

No Brasil, a conjuntura política era favorável à adoção destas medidas. Os governos federais do período 1989-2002 integraram o Brasil à globalização com base em mecanismos neoliberais de abertura econômica, ao mesmo tempo em que reorientaram a “razão de ser” do Estado brasileiro no sentido contrário do que havia sido definido no processo constituinte. Isso se materializou na Reforma Gerencialista do Estado de 1995 que, dentre outras medidas, reduziu a responsabilidade do Estado pela provisão de serviços públicos, em nome da flexibilização da administração pública.

Após a Reforma, não houve alterações estruturais no Estado por parte dos governos entre 2003 e 2016. A situação recente, pós-2016, é ainda mais perversa e mostra todos os dias novos golpes às políticas sociais. Mantém-se também a presença do Banco Mundial, que publicou no fim de 2017 o documento intitulado “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e da equidade do gasto público do Brasil”, encomendado pelo governo federal brasileiro. No capítulo dedicado à saúde, é levantada uma questão importante: “as isenções concedidas a hospitais privados e as deduções do imposto de renda para planos de saúde privados são grandes e regressivas” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.117). Apesar disso, o texto insiste na lógica da eficiência e da responsabilidade do profissional de saúde por ela, afirmando que os gastos públicos em saúde são crescentes, mas a eficiência dos gastos é abalada pela

baixa produtividade dos profissionais de saúde, que poderia ser incentivada através de pagamento por desempenho. Ou seja, além de responsabilizar o trabalhador da saúde pela suposta ineficiência do sistema, o texto mascara o subfinanciamento do SUS, que é um desafio real e urgente, cuja resolução ameaçaria a apropriação do fundo público pelo rentismo.

Com isso, nosso intuito é relembrar o caráter eminentemente político das decisões de regulação pública, ainda que elas se manifestem em desregulação. Por trás de textos técnicos e declarações oficiais sobre a impossibilidade dos grandes sistemas de saúde e previdência, há propósitos políticos e ideológicos bem definidos.

A relação público-privada no Estado e seus efeitos na saúde podem se desdobrar em vários estudos. Aqui, exploraremos dois exemplos perversos que mostram o avanço do capital privado “por fora” e por dentro do SUS, respectivamente: a livre atuação do setor suplementar e a privatização das unidades públicas de saúde através de Organizações Sociais.

O mercado “por fora” do SUS: setor suplementar?

Em referência ao capital privado que atua “por fora” do SUS, destacam-se as operadoras de planos e seguros de saúde, o chamado setor suplementar, que soma em torno de 70 milhões de beneficiários. A expressão “por fora” deve necessariamente ser usada entre aspas. Apesar de ter sido denominado suplementar, termo que remete à adição de capacidade assistencial, supostamente à parte dos aparatos organizacional e financeiro públicos, o subsetor ganha força pela redução do SUS. Neste sentido, o termo suplementar é apenas uma estratégia retórica que respalda a naturalização das livres compra e venda de cuidado à saúde (SESTELO, et.al, 2013).

O que se observa é que a lógica concorrencial atua não apenas da forma mais previsível, ou seja, entre os prestadores privados, mas também entre o bloco privado e o Sistema Único

de Saúde. O caráter universal do SUS deveria ser um obstáculo à expansão da demanda da saúde suplementar, mas esta parece ser uma barreira cada vez mais baixa. A escassez de recursos no SUS, as limitações ao acesso de qualidade ao sistema e, respaldado nisso, o fortalecimento de um discurso coletivo e midiático de desprezo ao SUS são geradores de demanda para os planos e seguros privados.

Essa demanda é também impulsionada indiretamente pelo esquema de renúncias fiscais (gasto tributário), que possibilita a dedução dos gastos privados com saúde no Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas, além de isenções para entidades sem fins lucrativos, incentivos para a produção de medicamentos e outras desonerações. O gasto tributário expressa um valor não arrecadado pelo Estado, sendo uma despesa indireta. O montante de gasto tributário em saúde chegou a 32,3 bilhões de reais em 2015, último ano com dados efetivos publicados. Deste total, 8 bilhões de reais referem-se às renúncias para planos de saúde contratados por pessoas físicas, parcela mais favorecida pela política de renúncias fiscais em saúde (OCKÉ-REIS; FERNANDES, 2018).

É comum a conclusão de que o setor de planos de saúde tem funcionamento pró-cíclico em relação à conjuntura econômica e do mercado de trabalho. De fato, a taxa de crescimento do número de beneficiários de planos médicos ficou em torno dos 5% nos anos de crescimento econômico acentuado, mas se mantém negativa desde o início da recessão, em 2015 (dados da ANS). No entanto, o setor organiza-se cada vez mais para expandir sua atuação em meio à crise, o que se manifesta na propaganda dos “planos populares”, modalidade de baixo custo e cobertura restrita. A proposta, que ganhou adesão no próprio Ministério da Saúde, é mais um sintoma da pressão político-econômica pelo desmantelamento da assistência à saúde universal, pública e gratuita.

Os impasses da fronteira entre o SUS e o setor suplementar não se resumem ao que trouxemos. Há várias outras questões importantes levantadas por pesquisadores para além da Saúde

Coletiva, incluindo Ciências Sociais, Direito, Economia e Administração. Traçamos um panorama de alerta ao avanço de um setor contrário ao SUS – não simplesmente coexistente ou mesclado –, que é historicamente forte, politicamente organizado e conta com aguerrida representação parlamentar. Do outro lado (ou, talvez, do mesmo lado), há a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), órgão que surgiu em 2000 para regular as relações mercantis na área da saúde, fortalecidas por décadas de protagonismo na história brasileira, e sobre as quais jamais havia recaído nenhuma regulação real. Na prática, a atuação da ANS é questionável, porque não demonstra criticidade sobre o avanço da lógica de mercado no cuidado à saúde, e tampouco impõe limites a ela, mantendo-se como uma espécie de “fiscalizadora” de contratos e de outras questões financeiras e microeconômicas.

Para encerrar, lembramos que tudo o que se refere às seguradoras atuantes no Brasil deve ser estudado à luz da economia global, tendo em vista que elas estão por trás de grandes grupos internacionais com capital aberto e pulverizado, o que impõe uma série de dificuldades à efetiva regulação do setor (BAHIA, et.al, 2016).

O privado por dentro do SUS: contratualização e Organizações Sociais de Saúde

Além da apropriação ilegítima do fundo público, que bloqueia o financiamento adequado do SUS, e da pressão do imenso setor suplementar pela redução do sistema universal, ainda há mecanismos de captura dos recursos que efetivamente chegam ao sistema. Neste caso, não é necessário o uso de aspas; trata-se do avanço mercado de saúde realmente por dentro do sistema público, com respaldo do Estado. Isso ocorre, dentre outras formas, na compra de medicamentos e vacinas de laboratórios, no pagamento pelo uso de leitos ou equipamentos em hospitais privados, eventos que se referem à dependência do SUS em relação a insumos e

instalações privados. Agora, queremos explorar outra dimensão do problema, que é o fenômeno da contratualização, ou seja, a entrada de entidades privadas na gestão e provisão dos serviços no sistema público de saúde.

A contratualização expressa-se nas parcerias público-privadas, nos convênios, e nas cessões de estabelecimentos públicos à iniciativa privada. Ela é respaldada pelo discurso baseado na ineficiência do Estado como gestor de grandes sistemas públicos, na rigidez dos processos administrativos estatais e na falta de autonomia financeira, fatos que impediriam a fluidez no funcionamento das organizações estatais. Na realidade, para além de questões administrativas, essa narrativa tem uma carga muito grande de disputas político-ideológicas. Quando se decide acerca da gestão de um estabelecimento de saúde, decide-se também sobre o fluxo de grandes quantias de dinheiro público e sobre o padrão assistencial decorrente da gestão escolhida (de acordo com as diferentes concepções que as entidades privadas têm sobre o cuidado em saúde).

Nogueira (2010) cita as principais possibilidades de contratualização no SUS: as Fundações Estatais (FE), as Fundações de Apoio (FA), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e as Organizações Sociais de Saúde (OSS). Para aprofundar a explicação em um dos vários sintomas do fenômeno, destacaremos aqui a modalidade que avança mais rápido, sobretudo nos grandes centros urbanos, tornando-se a principal tendência recente de contratualização no SUS: a gestão da saúde através das Organizações Sociais de Saúde.

As Organizações Sociais são um dos resultados da Reforma Gerencialista do Estado de 1995. Inspirada no modelo inglês Nova Administração Pública (New Public Management), a Reforma introduziu o mecanismo da publicização, que cede a entidades privadas sem fins lucrativos determinados serviços cuja provisão, segundo a Reforma, não deveria ser exclusiva do Estado (saúde, educação, meio ambiente, pesquisa científica e cultura). As entidades aptas a celebrar contratos de gestão com os governos através da

publicização foram chamadas de Organizações Sociais, constituindo no terceiro setor da economia, o “setor público não estatal”.

A Reforma seguiu as diretrizes do modelo gerencialista de administração, e incluiu a eficiência nas diretrizes da Administração Pública. Isso significa o estabelecimento de metas na execução dos serviços, avaliação de desempenho, e cálculos de custo-eficiência, que demandam a máxima produção possível por unidade monetária investida. Nesta perspectiva, o indivíduo deixou o título de cidadão para assumir o de “cidadão-cliente”. Isso nada mais é do que a implantação na gestão pública da administração privada, especialmente dos mecanismos que regulam produção, compra e venda de bens e serviços. Devido à complexidade das questões que envolvem o continuum saúde-doença, que implicam processos de trabalho muito específicos e incomparáveis à gestão de mercadorias, a administração gerencialista é questionável na área de saúde pública, e acaba por impor mecanismos de controle e desvalorização do trabalho, estratégias fragmentadas e tentativa de esvaziamento do caráter político do setor.

Se analisada sem atenção, a questão das Organizações Sociais de Saúde soa como um arranjo administrativo para a gestão de grandes redes de saúde, como em São Paulo e no Rio de Janeiro. Na verdade, a gestão por OSS é um incremento aos contratos com o setor privado. A Lei Orgânica da Saúde sempre permitiu convênios com o subsetor complementar, composto por entidades privadas, e preferencialmente sem fins lucrativos. É bastante conhecida a atuação dos chamados “filantrópicos” dentro do SUS. No entanto, os contratos com OSS tem características bem diferentes, e várias entidades filantrópicas têm se qualificado como Organização Social para usufruir de contratos mais flexíveis e vantajosos.

Em poucas palavras, as OSS firmam contratos de gestão com as Secretarias Municipais ou Estaduais, recebem repasses financeiros do SUS e assumem totalmente a gestão de estabelecimentos públicos de saúde. Trata-se de ceder unidades públicas à

administração privada. As OSS são regidas pelo direito privado e, portanto, usam o dinheiro em regime privado em todos processos – compram sem licitações, têm liberdade na contratação e demissão de funcionários, que geralmente não têm plano de carreira, bônus, gratificações ou incentivos. As empresas são incentivadas a apresentarem e cumprirem metas de desempenho, mas não devem explicações sobre os processos, o que é típico do modelo de administração gerencialista.

Pesquisadores da área têm denunciado uma série de problemas comuns em relação aos contratos de gestão, que ocorrem nos âmbitos administrativo, financeiro e trabalhista. Há fraudes em contratos e prestações de contas, superfaturamento, improbidade administrativa, concentração de recursos em poucas empresas, e alguns escândalos de corrupção, dos quais o mais recente irrompeu no município de Campinas/SP, em 2017. Os problemas trabalhistas incluem assimetrias salariais consideráveis entre diferentes OSS, que acabam concorrendo entre si, alta rotatividade de funcionários, quarteirização (quando a OSS subcontrata outras empresas, para atividades-meio e atividades-fim, ou seja, desde auxiliares de limpeza até médicos), demissões injustificadas, pouca ou nenhuma flexibilização da carga horária para que os funcionários curssem pós-graduação, e enfraquecimento da capacidade de ação coletiva desses trabalhadores. Quanto à fiscalização dos órgãos públicos sobre a atuação das OSS, os estudos indicam que ela oscila entre pouco efetiva e inexistente.

O caso da cidade de Campinas é um bom exemplo do problema. Lá, a primeira OSS com contrato de gestão no município, e incumbida de gerir o Hospital Municipal Ouro Verde desde 2015, é investigada pelo desvio de R\$ 4,5 milhões do Hospital. Já foram identificadas ligações entre diretores da empresa e um membro da Secretaria de Saúde. O contrato de gestão foi rescindido, serão demitidos os 1,4 mil funcionários da OSS em Campinas, e a prefeitura municipal deve arcar com todos os custos das demissões, que somam aproximadamente R\$ 36 milhões. Vale lembrar que a crise no

Hospital teve início com uma série de greves de profissionais de diferentes setores que não estavam recebendo salários, Fundo de Garantia, INSS e férias. No entanto, Campinas é apenas um dos casos. Também está em curso uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que investiga denúncias de irregularidades em algumas OSS que atuam nesse estado.

Em geral, os contratos vantajosos e flexíveis atraem OSS mantidas por grandes grupos da área da saúde (por exemplo, Rede D'Or São Luís, Hospital Israelita Albert Einstein, Sírio-Libanês), e também OSS que já nasceram visando esse tipo de gestão, não vinculadas a empresas tradicionais no setor. Em outras palavras, a contratualização de OSS criou um nicho específico no mercado de saúde, constituindo mecanismo que incentiva o surgimento de empresas privadas voltadas à administração de unidades de saúde públicas.

O quadro apresentado justifica nosso questionamento sobre os caminhos percorridos pela regulação pública da saúde no Brasil. Esse questionamento deriva, em um plano mais amplo, da orientação ético-política de que a saúde não é bem de consumo e não deve constituir espaços de valorização de capital privado, bem como da preocupação com a efetividade do cuidado em saúde. A privatização em saúde é uma área de estudo delicada porque demanda, por um lado, a compreensão dos processos de privatização da saúde, mercantilização da saúde e desmonte da proteção social em meio à austeridade fiscal, e por outro, muita sensibilidade para lidar com a assistência à saúde.

O SUS representa a aposta em um sistema que cuida de indivíduos, de famílias, de trabalhadores, que constroem e reconstróem territórios vivos. Portanto, é simplista pautar-se em medidas de desempenho ou custo-eficiência da gestão em saúde pública. É preocupante o avanço do gerencialismo na atenção básica. Como medir eficiência na atenção básica, onde a menor densidade tecnológica é compensada por processos de trabalho tão complexos, em interação direta nas comunidades? Os números de consultas e procedimentos

têm pouco a dizer sobre a resolutividade das ações sobre a saúde das pessoas que procuram o SUS. Além disso, é inadequado comparar parâmetros de eficiência em territórios muito diferentes.

Ainda não há conhecimento científico suficiente sobre a privatização da saúde através de Organizações Sociais no Brasil, então seria irresponsável entregar uma avaliação global conclusiva, por hora. As entidades privadas têm históricos diferentes, e os territórios de saúde são únicos. Cada município elabora sua lei regulamentadora de OSS, e os contratos de gestão podem apresentar condições particulares. No entanto, sabe-se que a contratualização de OSS é uma tendência que cresce rapidamente e livre de controle efetivo por parte do Estado. Os eventos que levaram empresas e prefeituras à investigação judicial evidenciam que o quadro é, no mínimo, preocupante.

Portanto, são necessárias pesquisas científicas com recortes específicos, capazes de captar as semelhanças e as diferenças desse tipo de privatização entre vários municípios, regiões de saúde e serviços da rede (atenção básica, secundária e terciária). Assim como para o caso do setor suplementar de saúde, ressaltamos que a questão das OSS exige produção de conhecimento interdisciplinar, com contribuições de Economia, Ciências Humanas e Sociais, Administração Pública e das profissões da Saúde. Por isso, o engajamento das universidades brasileiras, que interagem com comunidades científicas nacionais e internacionais importantes, pode ser decisivo nessa missão.

Considerações finais

Completando seus 30 anos, o SUS garantiu importantes vitórias no campo democrático e de conquistas com a melhora de indicadores de saúde. Sua implementação ainda não foi totalmente realizada, portanto existem importantes brechas a serem fechadas. A expansão da ESF é uma delas: o alcance da cobertura populacional

deve ser prioritário, com as mudanças orquestradas pela aprovação da PNAB, outros modelos de atenção devem ser moldados conforme as reais necessidades locais, flexibilizando a necessidade de existir um modelo único para os mais de 5 mil municípios brasileiros.

São necessárias mudanças na reorganização do sistema, tornando a ABS como ordenadora do sistema, reforçando o papel da regulação do Estado e informatizando e modernizando as dezenas de milhares de unidades de saúde espalhadas pelo território.

Em relação à Relação público-privada em saúde, nosso intuito foi sugerir algumas desconstruções necessárias à compreensão do setor de saúde em meio à Política e ao Capital. É até mais preciso dizer a “Política *do* Capital”. É preciso desnaturalizar a falácia do “racional não ideológico”, de que não há política e interesses nas decisões de gestão, mascarados por narrativas técnicas e tidas como despretensiosas. Disso deve decorrer a desnaturalização do cuidado em saúde como bem de consumo, cotado e transacionado em esquemas de livre comércio.

A força do setor suplementar e a contratação crescente de OSS na gestão pública são dois sintomas do avanço do capital na saúde, que evoluíram durante a história do SUS respaldados pelos paradigmas da mercantilização da saúde e do gerencialismo. Por um lado, as seguradoras dependem da necessidade da população em comprar assistência à saúde. Neste sentido, elas se favorecem das carências do SUS. Por sua vez, as OSS dependem da crença de que a administração privada é maximizadora de resultados e livre de interesses e orientações políticas, bem como do encobrimento da realidade de subfinanciamento do SUS.

Bibliografia

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS).
Dados do Setor. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>. Acesso em 14/04/2018.

- AROUCA, A.S.S. *O dilema preventivista: contribuição para a compreensão e crítica da Medicina Preventiva*. Tese (Doutorado em Medicina Preventiva e Social). Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1975.
- BAHIA, L.; SCHEFFER, M.; TAVARES; BRAGA. Das empresas médicas às seguradoras internacionais: mudanças no regime de acumulação e repercussões sobre o sistema de saúde no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 32 Sup 2, 2016.
- BAHIA, L; SCHEFFER, M.; DAL POZ, M; TRAVASSOS, C. Planos privados de saúde com coberturas restritas: atualização da agenda privatizante no contexto de crise política e econômica no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 32(12), 2016.
- BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil. Volume I – síntese*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%Adntese>. Acesso em 02/06/2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de set. de 1990. Seção 1, p. 18055.
- BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, DF, 31 de dez. de 1990. Seção 1, p. 25694.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM nº 2.436, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de set., 2017. Seção 1, p. 68-76.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM nº 648, de 28 de março de 2006. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de mar. 2006. Seção 1, p. 71-76.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.448, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão das diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agente Comunitários de Saúde (PACS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 de out., 2011. Seção 1, p. 48-55.
- BRASIL. Siga Brasil - Portal do Orçamento Federal. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 29/05/2018.
- CARNUT, L.; NERVAI, P.C. Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 290-305, 2016.
- CASTRO, A. L. B.; LIMA, L. D. A política brasileira de Atenção Primária à Saúde. In: MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; LIMA, L. D. (Org.). Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.
- SCOREL, S. História das políticas sociais de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à reforma sanitária. In: GIOVANELLA, L.; SCOREL, S.; LOBATO, L. V. C. et al. (Org.). Políticas e sistemas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

- FLEURY, S. Revisitando “a questão democrática na área da saúde”: quase 30 anos depois. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 81, p. 156-164, 2009.
- GIOVANELLA, L. et al. Panorama de la Atención Primaria de Salud em Suramérica: concepciones, componentes y desafíos. *Saúde Debate*, v. 39, n. 105, p. 300-322, 2015.
- LIMA, L. D.; QUEIROZ, L. F. N. O processo de descentralização e regionalização do SUS no contexto do Pacto pela Saúde. n: MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; LIMA, L. D. (Org.). *Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.
- LUNA, F. V.; KLEIN, H. S. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). In: REIS, D. A.; RIDENTI, M.; MOTTA, R. P. (Org.). *A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- MACHADO, C. V. Direito universal, política nacional: o papel do Ministério da Saúde na política de saúde brasileira de 1990 a 2002. Rio de Janeiro: Museu da República, 20
- MATTA, G. C.; MOROSINI, M. V. G. Atenção Primária à Saúde. In: Pereira, I. B; Lima, J. C. F. (Org.). *Dicionário da educação profissional em saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.
- MENDES, A.N. A saúde pública brasileira no contexto da crise do Estado ou do capitalismo? *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.24, supl.1, p. 63-78, 2015.
- NOGUEIRA, R.P. O desenvolvimento federativo do sus e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. In: SANTOS, N.R.; AMARANTE, P.D.C. (Org.) *Gestão Pública e Relação Público-Privado na Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2010.
- OCKÉ-REIS; C.O.; FERNANDES, A.M.P. Descrição do Gasto Tributário em Saúde - 2003 a 2015. Nota Técnica n. 48. Dissoc/IPEA, Rio de Janeiro, 2018.

- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Global Health Observatory – Data Repository. Disponível em <http://apps.who.int/gho/data/node.home>. Acesso em 29/05/2018.
- PAIM, J. S. O que é o SUS. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014.
- REIS, D. A. Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- RIZZOTTO, M.L.F. O Banco Mundial e o sistema nacional de saúde no Brasil. In: PEREIRA, J; PRONKO, M. (Orgs.) *Demolição de Direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.
- SANTOS, F.P.; MEHRY, E.E. A regulação pública da saúde no Estado brasileiro – uma revisão. *Interface – Comunic., Saúde, Educ.*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, p. 25-41, 2006.
- SESTELO, J.A.F.; SOUZA, L.E.P.F; BAHIA, L.; Saúde suplementar no Brasil: abordagens sobre a articulação público/privada na assistência à saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 29(5):851-866, mai, 2013.
- TRAVAGIN, L.B. O avanço do capital na saúde - Um olhar crítico às Organizações Sociais de Saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v.41, n.115, p. 995-106, 2017.
- VIANA, A. L. A. Descentralização e política de saúde: origens, contexto e alcance da descentralização. São Paulo: Hucitec editora, 2013.

O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO BRASIL

Carmen Cecília de Campos Lavras

A sociedade brasileira vem experimentando, nas últimas décadas, um conjunto significativo de mudanças em diversos campos, com grandes repercussões no setor saúde. Nessa perspectiva, detecta-se o surgimento de um novo quadro de necessidades de saúde da população, que coloca em xeque os sistemas existentes e sua capacidade de responder à essas necessidades.

Em primeiro lugar, há que se salientar a configuração de novos modos de vida, novos hábitos, novos comportamentos e novos valores, numa sociedade impactada pela globalização e pela tecnologia de informação e comunicação e, que, dessa forma, passa a exigir novas respostas sociais, inclusive dos sistemas de saúde existentes. A expectativa dos usuários por maior rapidez nos atendimentos; pela utilização de canais de comunicação mais ágeis com os serviços de saúde e com os profissionais incluindo aqui todas as possibilidades de comunicação virtual; e, por informações mais diretas e precisas a respeito dos riscos e patologias a que estão submetidos, além da mudança de valores, de comportamentos e de estilo de vida, configuram uma realidade que deve ser amplamente percebida e reconhecida tanto pelos serviços como pelos profissionais de saúde.

Por outro lado, devem ser destacadas as significativas mudanças demográficas observadas no país, que revelam o rápido envelhecimento de nossa população, fazendo com que os sistemas de saúde lidem diariamente com um grande contingente de idosos

que buscam o sistema em função de riscos e/ou propriamente, de doenças crônicas degenerativas, próprias dessa fase do ciclo de vida. Essas mudanças demográficas são evidenciadas no quadro abaixo que apresenta a transformação ocorrida na configuração da pirâmide populacional brasileira de 2010 em relação a do ano 1990 e as projeções para 2030 e 2050, caso se mantenham as mesmas características de crescimento populacional.

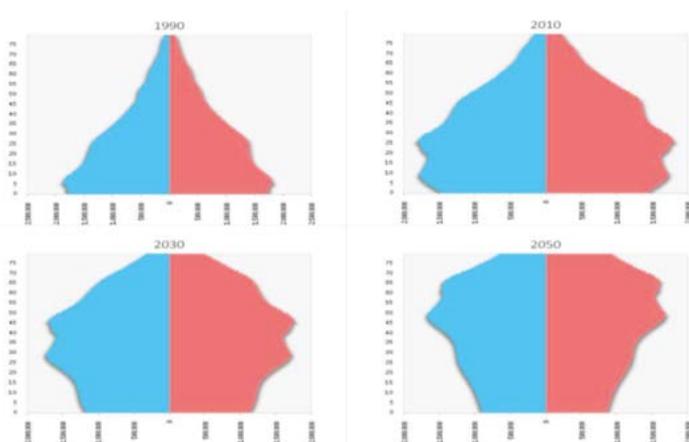


Gráfico 1 - Estrutura Etária do Brasil: 1990, 2010, 2030 e 2050.

Fonte: IBGE (Projeções 1980-2050, revisão 2008). Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoes_Populacao>. Acesso em: 09 set. 2011.

Os idosos, por apresentarem características singulares quanto a seu processo de adoecimento e recuperação, no qual comumente se busca o controle e não a cura de determinado agravo ou patologia, acabam por fazer novas exigências aos serviços de saúde e ao sistema como um todo, já que exigem acompanhamento permanente, garantia de continuidade assistencial e abordagem multiprofissional integrada. São por outro lado mais vulneráveis, muitas vezes portadores de incapacidades funcionais e necessitam de intervenções multidimensionais e intersetoriais. Por serem portadores de uma ou mais doenças crônicas associadas ou não a outras

incapacidades funcionais, os idosos utilizam diversos serviços de saúde de forma mais intensiva e prolongada, serviços esses, normalmente prestados por distintos provedores, com características próprias e peculiares e que contam com profissionais de diferentes categorias e de diversificada formação.

Mas a essa nova demanda, se acrescentam outras que acabam por configurar um novo padrão de morbimortalidade da população brasileira na atualidade. Uma primeira questão diz respeito, então, ao aumento de portadores de condições crônicas ocasionadas não só pela maior presença dessas doenças crônico-degenerativas, mas também pelo aumento da sobrevivência de pacientes portadores de outras patologias, cujo controle foi viabilizado pelo próprio desenvolvimento científico e tecnológico incorporado ao setor saúde, a exemplo dos portadores de distúrbios mentais; de outras doenças crônicas não transmissíveis (DCNT); e, de doenças infecciosas cujo controle se estende por um longo período de tempo, a exemplo da AIDS, tuberculose, hanseníase nas quais se exige uma resposta adequada dos sistemas de saúde, muito semelhante à descrita para os portadores de DCNT.

Esse aumento de portadores de condições crônicas, juntamente com presença de portadores de doenças infectocontagiosas muitas delas recrudescentes como as arboviroses, a sífilis, o sarampo etc. que exigem não só a oferta de cuidados individuais, mas de intervenções próprias de vigilância em saúde; e, também, com a presença de usuários acometidos por agravos ocasionados por determinantes classificados como “causas externas”, ou seja, acidentes; atropelamentos e violências, configuram um quadro epidemiológico bastante complexo cujo enfrentamento exige profundas mudanças nos sistemas de saúde, em particular no Sistema Único de Saúde (SUS).

O Quadro 2 abaixo, expressa essa mudança do perfil epidemiológico, ao apresentar a tendência observada das principais causas de morte no Brasil de 1930 a 2010.

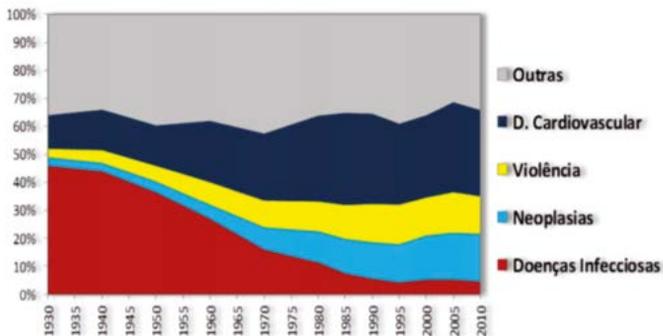


Gráfico 2 -Tendência de causas de morte no Brasil: todas as mortes, 1930-2010.

Fonte: Malta (2011). por PESS/NEPP/UNICAMP.

Obs.: Até 1970, os dados referem-se apenas às capitais.

Em suma, pode-se dizer que, seja por novos comportamentos sociais adquiridos ou, ainda, por mudanças no perfil demográfico e por alterações identificadas no perfil de morbimortalidade, a sociedade brasileira apresenta um novo quadro de necessidades de saúde que, por si só, exigem grandes mudanças em seus sistemas de saúde.

No Brasil existem atualmente dois sistemas de saúde: o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema de Saúde Supletiva.

O Sistema de Saúde Supletiva representado pelas cooperativas, seguro saúde, autogestão, e, medicina de grupo, embora presente, significativamente, junto a alguns grupos populacionais de maior renda, dá cobertura bastante diversificada e tem seus serviços concentrados em regiões mais desenvolvidas e em grandes aglomerados urbanos, mostrando-se, ainda, pouco representativo quando se considera a população brasileira como um todo.

Já o SUS, apresenta-se como o sistema de maior representatividade, atingindo toda a população brasileira, e tendo historicamente incorporado milhões de brasileiros anteriormente desassistidos e excluídos de qualquer sistema de saúde. Oferta um volume extraordinário de ações e procedimentos de saúde e mostra-se presente, mesmo que de forma desigual, em todo o território nacional com um imenso número de serviços e profissionais envolvidos.

Considerando que os sistemas de saúde se organizam para, através da articulação de ações e serviços de saúde, ofertarem o cuidado para responder as necessidades de saúde de uma dada sociedade e que devem periodicamente, realizar ajustes para se adaptar a uma realidade que se modifica permanentemente, seja em função do surgimento de um novo quadro dessas necessidades de saúde ou ainda, em função do surgimento de outros fatores que incidem sobre a oferta de serviços de saúde, tais como a presença de novos conhecimentos científicos, a incorporação de novas tecnologias de apoio diagnóstico e/ou terapêutico, o aperfeiçoamento das tecnologias de informação e comunicação, entre outros, nos propomos aqui a analisar o desenvolvimento do SUS, particularmente, no que diz respeito a adequação de suas respostas as atuais necessidades de saúde dos brasileiros.

Vale, inicialmente, destacar que o SUS deve, ainda, superar questões de caráter estrutural tais como: seu crônico sub financiamento e fragilidades relacionadas ao seu modelo de gestão tripartite, que, embora tenha avançado com inúmeros mecanismos e instrumentos implantados, ainda se mostra insuficiente para apoiar a constituição de um sistema único num país com grande diversidade regional; com entes federados autônomos; com presença expressiva de interesses corporativos, locais, partidários, etc. e, onde há necessidade de se superar a má distribuição de equipamentos e profissionais. Deve também, no seu processo de implementação, superar os desafios colocados pelas próprias exigências das normas que regem a administração pública no país.

No que diz respeito à incorporação de novos conhecimentos científicos e de novas tecnologias relacionadas, diretamente, a oferta do cuidado em saúde pelo SUS, pode-se dizer que se observou um grande avanço a esse respeito durante as últimas décadas, o que vem proporcionando impactos muito positivos no tocante ao suporte diagnóstico e terapêutico aí existentes. No entanto, deve-se salientar que essas incorporações, bem como a grande especialização do trabalho profissional que acompanha esse desenvolvimento,

acabam por interferir diretamente na relação profissional usuário favorecendo o intervencionismo, a abordagem do paciente por vários profissionais de forma concomitante e pouco integrada, e como consequência, o distanciamento entre eles. Em outras palavras, a incorporação de novos conhecimentos científicos e de novas tecnologias de apoio diagnóstico e terapêutico pelo setor saúde e, em particular, pelo SUS, deve ser vista sempre como um avanço que requer, por outro lado, um conjunto de medidas para minimizar o risco de fragmentação das práticas aí desenvolvidas.

Considera-se sistemas fragmentados, aqueles constituídos por unidades funcionais de atenção à saúde isoladas, que não se comunicam umas com as outras ou o fazem de maneira informal; onde normalmente não existe definição quanto a população que cada unidade deve ser responsável; onde os serviços atuam com lógicas de atenção distintas e de forma independente e, que não são adequados para o acompanhamento contínuo dos usuários.

Reconhece-se que o SUS como um todo, se apresenta como um sistema fragmentado, não só na dimensão sistêmica, mas, também, no âmbito interno dos serviços de saúde e das práticas que aí se desenvolvem. Essa fragmentação propiciada pela desorganização interna desses serviços, que normalmente apresentam fragilidades na estrutura gerencial, no corpo funcional e/ou nos processos de trabalho, juntamente com a baixa utilização de mecanismos de coordenação assistencial e a presença de vários tipos de comprometimento na relação profissionais – usuários, favorece a falta de integração da equipe profissional e dificulta o acesso, gerando descontinuidade assistencial e comprometendo a integralidade da atenção ofertada.

Como sistema de saúde fragmentado, o SUS não dá conta de responder adequadamente às exigências colocadas pelo quadro de necessidades de saúde da população brasileira, já que esse quadro exige tanto para as condições agudas, mas principalmente, para as condições crônicas, o incentivo às práticas de autocuidado, abordagens multiprofissionais integradas e garantia de

continuidade assistencial, o que só pode ser obtido através de sistemas integrados.

Um dos grandes desafios que se coloca, então para o SUS, diz respeito a sua transformação em um sistema integrado, conforme previsto desde a sua formulação em 1988.

Espera-se, assim, que numa dimensão macro e respeitando a autonomia de gestão de cada município, o SUS consiga articular suas práticas em âmbito regional, na perspectiva de estruturação de redes de atenção à saúde (RAS) a partir da Atenção Primária à Saúde (APS), a exemplo do que vem sendo tentado em vários países, visando favorecer o acesso com continuidade assistencial, integralidade da atenção e utilização racional dos recursos existentes.

As redes de atenção à saúde são entendidas como arranjos organizativos de unidades funcionais de saúde, pontos de atenção e pontos de apoio diagnóstico e terapêutico, onde são desenvolvidos procedimentos de diferentes densidades tecnológicas que, integrados através de sistemas de apoio e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado.

Esse conceito encontra-se expresso de forma bastante semelhante nos vários documentos oficiais que vêm orientando o processo de estruturação das Redes de Atenção à Saúde no Brasil. Em documento editado pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), rede de atenção à saúde é considerada:

[...] uma rede de organizações que presta, ou faz esforços para prestar, serviços de saúde equitativos e integrais a uma população definida, e que está disposta a prestar contas por seus resultados clínicos e econômicos e pelo estado de saúde da população a que serve (OPAS, 2010 apud OPAS, 2011, p. 15).

Já na Portaria 4279 editada pelo Ministério da Saúde em 31 de dezembro de 2010, consta a seguinte definição de Rede de Atenção à Saúde:

“Arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que, integradas por meio de

sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado” (BRASIL, 2010).

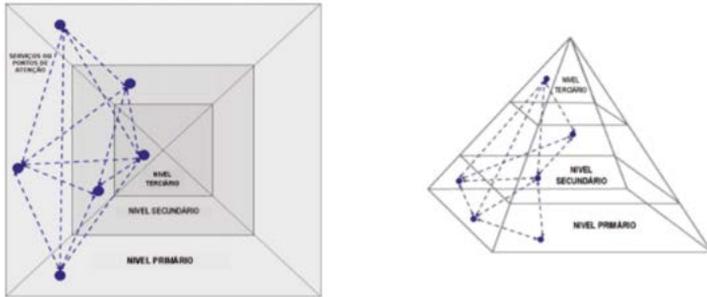


FIGURA 1 – Representação de Rede de Atenção à Saúde.

Fonte: UNICAMP/NEPP/PESS. Projeto de Apoio à Regionalização do SUS no Estado de São Paulo.

A quase unanimidade referente a esse conceito se expressa também no entendimento que instituições e estudiosos têm tido sobre a importância da APS como organizadora das Redes Regionais de Atenção à Saúde (RRAS) e coordenadora do cuidado. Assim, no processo de reordenamento de sistemas na perspectiva de estruturação das RRAS, o fortalecimento da APS configura-se como a principal estratégia.

Parte-se do princípio que para o bom funcionamento de qualquer sistema de saúde é imprescindível que as ações e as atividades de APS sejam resolutivas, visando assegurar a redução das iniquidades e garantir um cuidado em saúde de qualidade.

O desenho das redes de atenção à saúde deve ser flexível, respeitando as características de cada região e buscando soluções singulares, especialmente quando se trata de regiões de baixa densidade demográfica e de grandes distâncias entre os equipamentos de saúde.

Os pontos de atenção que compõem as redes de atenção à saúde são, portanto, unidades funcionais, que exigem condições tecnológicas diferenciadas e específicas (estrutura física;

equipamentos e insumos; perfil dos profissionais; conhecimento técnico específico) e campo de atuação bem definido, para oferta de um conjunto de ações de saúde. Já os pontos de apoio diagnósticos e terapêuticos constituem-se, também, em unidades funcionais que ofertam procedimentos de apoio tais como: diagnóstico por imagem, patologia e análises clínicas, métodos gráficos, dispensação de medicamentos, etc.

Essas unidades funcionais devem estar distribuídas espacialmente, em territórios definidos, buscando garantir a efetividade e a qualidade da atenção. A distribuição territorial dos pontos de atenção e dos pontos de apoio diagnóstico e terapêutico deve respeitar a natureza das ações e procedimentos por eles ofertados. Assim é que as ações e procedimentos de maior densidade tecnológica devem ser ofertados de forma concentrada, respeitando a lógica de economia de escala. Já os de menor densidade tecnológica devem ser ofertados de forma dispersa, respeitando as especificidades locais.

Os pontos de atenção e os pontos de apoio diagnóstico e terapêutico são integrados por sistemas de apoio.

Entre vários sistemas de apoio que devem existir numa RAS deve-se destacar pela sua importância, o sistema logístico, entendido como o conjunto de mecanismos e atividades de suporte a rede de atenção à saúde que propiciam integração das unidades funcionais do sistema e facilidade de acesso aos usuários. Fazem parte do sistema logístico: o transporte de pacientes; o transporte de resíduos de serviços de saúde; os sistemas informatizados de apoio; as centrais de marcação; os sistemas de distribuição de insumos e medicamentos; etc.

Ressalta-se ainda, a importância das estruturas de gerenciamento e de governança de uma RAS entendidas como estruturas que possam garantir o desenvolvimento de um conjunto de ações e atividades organizadas especificamente para possibilitar tanto a governabilidade da Rede de Atenção à Saúde, incluindo instâncias, processos e instrumentos de gestão. Os sistemas de gestão do

SUS já possuem um conjunto expressivo e consolidado de instâncias, mecanismos e instrumentos de gestão, mas a medida em que as RAS se organizem, outras estruturas e processos de governança devem ser definidos.

O processo de estruturação da RRAS no SUS, está a exigir um conjunto de investimentos em todos os seus serviços de saúde na perspectiva de maior integração de seus processos de trabalho e, em particular, na APS, visando seu fortalecimento como ordenadora dessas RRAS coordenadora do cuidado ofertado aos usuários.

Nesse sentido, deve-se buscar o aprimoramento da gestão municipal da APS, bem como a melhoria dos processos de trabalho nas unidades básicas de saúde, independentemente da modalidade de atenção adotada. Essa melhoria deve ser buscada com incorporação de instrumentos que favoreçam a integração das equipes e a coordenação do cuidado; com o desenvolvimento de processos de capacitação profissional e com a disponibilização de tecnologias de micro gestão do cuidado, que contribuam com essa integração das práticas e com a coordenação e qualificação do cuidado ofertado pelos serviços.

Feitas essas considerações, pode-se concluir que o grande desafio que vem sendo enfrentado atualmente pelo SUS, além da superação de seu sub financiamento, diz respeito a sua integração nas dimensões sistêmica, de serviços de saúde e de práticas profissionais.

Bibliografia

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS no 4.279 de 30 de dezembro de 2010. Estabelecem diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Lei 8.080 de 19/09/1990. Que regula as ações e serviços de saúde em todo território nacional. Brasília, DF, 1990.

- IBAÑEZ, N., ELIAS, P. E. M.; SEIXAS, P. H. D. Política e gestão pública em saúde. Rio de Janeiro, RJ: HUCITEC/ABRASCO, 2011.
- LAVRAS, C. Atenção primária em saúde e a organização de redes regionais de atenção à saúde no Brasil. Saúde e Sociedade, São Paulo, SP, v. 20, n. 4, p. 867-874, 2011.
- MENDES, E. V. As redes de atenção à saúde. Belo Horizonte, MG: Editora ESP/MG, 2009.
- OPAS – Organização Pan Americana da Saúde. A atenção à saúde coordenada pela APS: construindo as redes de atenção no SUS: contribuições para o debate. Brasília, DF, 2011.
- OPAS – Organização Pan Americana da Saúde. Cuidados inovadores para condições crônicas: componentes estruturais de ação: relatório mundial. Brasília, DF, 2003.
- UNICAMP-NEPP-PESS. Avaliação do Sistema Único de Saúde na Região Metropolitana de Campinas visando ao desenvolvimento de redes de atenção à saúde. Campinas, SP, 2007. (Relatório de Pesquisa NEPP/UNICAMP com apoio FAPESP).
- VÁZQUEZ, M. L. et al. Marco conceptual para el estudio de las organizaciones sanitarias integradas. In: VÁZQUEZ, M. L.; VARGAS, I. Organizaciones sanitarias integradas: un estudio de casos. Barcelona: Consorci Hospitalari de Catalunya, 2009.

POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO CONTEXTO DO COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE: O CASO DAS PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

Gabriela Rocha Rodrigues de Oliveira
Ana Lucia Gonçalves da Silva

Introdução

O Complexo Econômico-Industrial Da Saúde

O conceito de Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS, o qual era denominado, inicialmente, como Complexo Industrial da Saúde) foi introduzido por Gadelha (2003), como uma forma de viabilizar a conciliação das perspectivas de desenvolvimento da estrutura produtiva brasileira com desenvolvimento social, associado, nessa perspectiva, à consolidação e ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Para isso, o autor analisa a saúde por meio de uma abordagem sistêmica: a oferta de serviços de saúde não estaria desvinculada, dentro dessa visão, a todos os setores produtores dos bens necessários à oferta desses serviços. Partindo-se dessa perspectiva, portanto, a defesa do direito à saúde, diretamente atrelada ao fortalecimento do SUS, ultrapassaria a sua já incontestável importância civilizatória, principalmente diante do tamanho dos abismos sociais enfrentados pelo Brasil, e passaria a apresentar também uma grande oportunidade de dinamização da economia, se esforços adequados fossem realizados nesta direção (GADELHA, 2017).

O argumento fica mais claro ao serem analisados alguns números relacionados à saúde no Brasil: de acordo com Gadelha (2017), se pensada como sistema integrado e articulado, para além de uma análise fragmentada dos segmentos de medicamentos e

vacina, a saúde no Brasil mobiliza o equivalente a 10% do PIB, o que representaria recursos na faixa de R\$ 600 bilhões na economia brasileira. Também à saúde estão vinculados 12 milhões de trabalhadores qualificados e 35% das pesquisas realizadas no Brasil (incluindo as áreas de ciências biológicas e biomédicas) (GADELHA, 2017). É evidente, portanto, que a questão da garantia do direito à saúde no Brasil não pode ser analisada apenas por meio da ótica da oneração fiscal: muitas outras possibilidades são abertas quando se evidencia a saúde por meio de uma perspectiva sistêmica e o argumento de que um sistema público, universal e gratuito seria incompatível com as capacidades fiscais do Estado brasileiro poderia ser, em grande medida, relativizado (GADELHA; TEMPORÃO, 2018).

Esse argumento é reforçado quando são analisados os efeitos multiplicadores de renda dos gastos em saúde: um estudo realizado por Abrahão, Mostafa e Herculano (2011) estimou que, a cada R\$1,00 gasto em saúde, há um retorno ao PIB de R\$1,70. Na renda das famílias o retorno é menor, mas ainda assim relevante, uma vez que o efeito-multiplicador estimado é de 1,44. O mesmo estudo demonstrou que, por meio do crescimento da arrecadação governamental associada à elevação do PIB, estimulada, no modelo proposto, pelo aumento dos gastos com políticas sociais e os seus respectivos efeitos multiplicadores, haveria um retorno estimado do equivalente a 56% dos gastos aos cofres públicos, o que significaria que parte do dispêndio governamental com políticas sociais seria revertido ao Estado brasileiro após o ciclo de multiplicação de renda por ele engendrado (ABRAHÃO; MOSTAFA; HERCULANO, 2011). Os efeitos multiplicadores dos gastos sociais, de acordo com Orair, Siqueira e Gobetti (2016), tornam-se ainda mais relevantes quando a economia se encontra em fase recessiva do ciclo econômico.

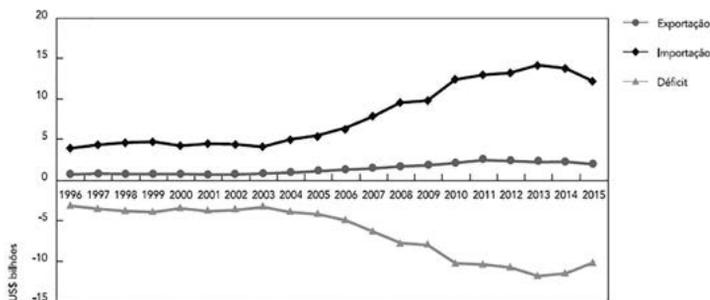
No entanto, apesar da grande relevância do CEIS para a economia brasileira, muitos desafios apresentam-se tanto nos âmbitos da oferta de serviços de saúde, quanto da indústria associada à

produção dos bens utilizados para que tais serviços possam ser oferecidos. O primeiro desafio, apontado por muitos autores como uma das principais barreiras ao fortalecimento do SUS, é o subfinanciamento da saúde pública no Brasil (SALDIVA; VERAS, 2018). Desde o seu surgimento, em 1988, o SUS passa por grandes dificuldades relacionadas à obtenção de um financiamento adequado às dimensões da proposta constitucional que carrega: consolidar-se como um sistema público, único, universal e gratuito, garantindo o acesso à saúde a todos os cidadãos brasileiros. Isso é especialmente relevante quando analisado sob a perspectiva de que o Estado brasileiro, após a criação do SUS, passava por importantes mudanças de paradigma, aderindo de forma ampla a políticas neoliberais, as quais procuravam reduzir e forma sistemática a participação do Estado na coordenação da economia e privilegiando políticas sociais focalizadas, em detrimento de uma perspectiva universalista, que regeu, em grande medida, a construção da Constituição Federal de 1988 (FAGNANI, 2005). Por mais que o SUS configure-se entre os maiores sistemas de saúde pública do mundo, o orçamento destinado ao seu financiamento equivaleu, em 2015, a US\$ 595,00 *per capita*, o que representa o dispêndio médio inferior a países latino-americanos e muito aquém aos gastos realizados em países possuidores de sistemas universais de saúde, como a França e a Inglaterra (SALDIVA; VERAS, 2018).

Em relação ao gasto realizado com saúde baseado no tamanho do PIB brasileiro, o que se observa é que, apesar do gasto total apresentar valores equivalentes a, em média, 10% do PIB, em 2006, 66% estão associados a gastos privados e 44% a gastos públicos. Países da OCDE, neste mesmo ano, possuíam, uma média de proporção de gastos públicos em saúde de 73,1%. Os países do Mercosul, por sua vez, desconsiderando-se o Brasil, tinham a média de gastos públicos da ordem de 51,2% dos gastos totais (GADDELHA et al., 2010). Isso diante de uma situação em que, em 2015, 72% da população depende exclusivamente do SUS (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2015), gera um contexto

em que o gasto *per capita* privado em saúde ultrapassa em larga escala os gastos destinados ao SUS. Tal situação, somada às perspectivas de envelhecimento e da mudança do perfil epidemiológico da população e das limitações orçamentárias crescentes, dadas, por exemplo, pela Emenda Constitucional 95, tornam as perspectivas da sustentação e aprimoramento do SUS questões cada vez mais urgentes e necessárias de serem aprofundadas no debate nacional (OCKÉ-REIS; FUNCIA, 2016).

Um segundo desafio deve ser apontado. Para além das dificuldades no âmbito do financiamento do SUS, o país também apresenta um cenário de crescente fragilidade produtiva na indústria da saúde, principalmente por parte dos setores de maior densidade tecnológica e mais intensivos em inovação. A Figura 1, a seguir, demonstra a trajetória crescente do déficit comercial associado aos setores industriais ligados à saúde no Brasil, entre os anos de 1996 e 2015.



Fonte: GADELHA; BRAGA, 2016, p. 9.

Figura 1: Balança comercial da saúde: panorama geral, 1996-2015. (em bilhões de U\$).

Dentro deste panorama, há uma tendência de elevação da participação de produtos de maior intensidade tecnológica na composição do déficit, demonstrando um cenário de fragilidade tecnológica crescente do parque produtivo brasileiro ligado à saúde, principalmente diante de um movimento da indústria mundial em que a saúde tem vivenciado mudanças radicais de paradigma, crescentemente

caminhando no sentido de promover inovações de grande estatura nos tratamentos e nos recursos necessários à realização deles (PADULA; NORONHA; MITIDIERI, 2016). Esse aspecto pode ser representado pelo movimento da balança comercial relacionada aos medicamentos biotecnológicos, demonstrada pela Figura 2.

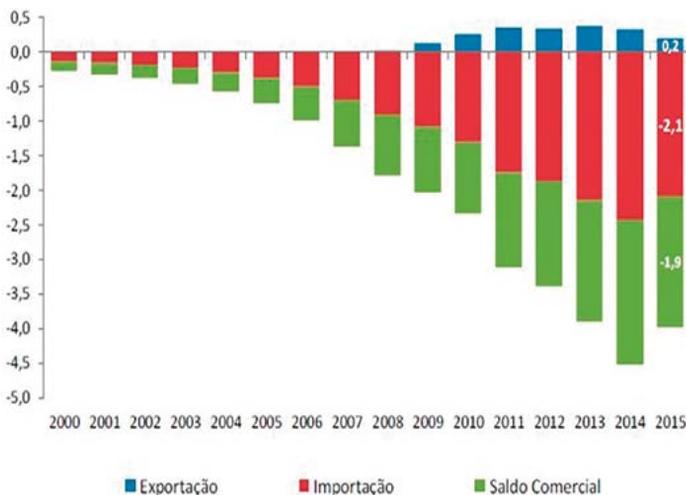


Figura 2: Balança comercial do setor de produtos farmacêuticos biotecnológicos, 2000-2015 (em bilhões de US\$).

Fonte: NOVAIS; QUINTÃO; CAGNIN, 2016, p. 28.

Diante do breve panorama apresentado, fica evidente que a questão da saúde no Brasil, em especial associada à sustentabilidade e ao fortalecimento do SUS, apesar dos grandes avanços realizados pelo sistema nos trinta anos de sua existência, sendo a única porta de acesso à saúde de grande parte da população, enfrenta grandes fragilidades, que tendem a se agravar caso não haja um enfrentamento adequado aos desafios crescentes que vêm sendo impostos. A perspectiva do Complexo Econômico-Industrial da Saúde caminha em direção à superação das duas principais fontes de fragilidades apresentadas. Por um lado, ao enxergar a saúde por uma ótica sistêmica, compreende os grandes desafios existentes para

o desenvolvimento da indústria brasileira ligada à saúde, principalmente em relação aos setores mais intensivos em tecnologia, colocando o país em uma situação de crescente vulnerabilidade, reduzindo suas possibilidades de desenvolvimento de um sistema de saúde público e universal (GADELHA; COSTA, 2013).

Logo, uma estratégia de longo prazo de política industrial por parte do Estado brasileiro, que buscasse concentrar esforços para enfrentar as dificuldades estruturais dos setores industriais ligados à saúde no país, poderia ser um caminho para a diminuição da vulnerabilidade do país frente aos movimentos da indústria mundial (e, no âmbito geopolítico, das potências a ela associadas, uma vez que, como expõem Padula, Noronha e Mitidieri (2016), elas possuem estratégias de segurança nacional claras direcionadas aos setores intensivos em tecnologia ligados à saúde, proporcionando expressivos investimentos em seus desenvolvimentos). Como estes setores possuem características de elevados gastos em inovação, este poderia ser um importante passo em direção à transformação da estrutura produtiva do país, capacitando a indústria brasileira em tecnologias-chave, que poderiam penetrar diversos setores produtivos, agregando valor à produção nacional (GADELHA; COSTA, 2013).

Por outro lado, a perspectiva do CEIS também abre espaço para a superação dos desafios ligados ao financiamento do SUS: as estratégias de política industrial, a partir desta ideia, não estariam dissociadas das estratégias de política social, muito pelo contrário. O fomento do desenvolvimento produtivo por parte do Estado estaria diretamente relacionado à perspectiva de fortalecimento SUS, uma vez que deveria ser coordenada de forma a atender as necessidades apresentadas pelo sistema. A política industrial estaria, portanto, imersa em uma lógica de fornecimento dos bens necessários à oferta de saúde à população por meio do SUS. Dentre os muitos mecanismos de coordenação necessários à concretização deste arranjo, Gadelha e Temporão (2018) destacam as compras públicas como elementos fundamentais (já que seriam capazes

de relacionar de forma direta as esferas produtiva e de oferta de serviços), bem como a existência (e o fortalecimento) dos laboratórios farmacêuticos oficiais (LFOs), que poderiam ser elementos de elevação da autonomia do Estado para o acesso a bens de maior valor agregado, representando uma possibilidade de maior controle sanitário e de variação de preços.

Mesmo diante dos grandes desafios históricos e conjunturais associados à questão da saúde no Brasil, o período recente, ainda que distante de consolidar um padrão de saúde pública universal e de qualidade no Brasil, demonstrou iniciativas importantes em direção a uma leitura sistêmica da saúde no país, em que diversas instituições reuniram-se em torno da temática e fizeram ensaios em direção a políticas industriais que convergissem em direção à sustentação e ao fortalecimento do SUS. Tais políticas serão o objeto de estudo deste artigo, com especial destaque às Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), que representaram, de acordo com Gadelha e Temporão (2018), a forma mais aprimorada até o momento da conciliação de políticas que, simultaneamente, visassem à capacitação tecnológica do parque produtivo brasileiro e ao desenvolvimento do SUS. A próxima seção fará uma retrospectiva breve sobre como estiveram inseridos os setores industriais relacionados à saúde nas grandes frentes de política industrial lançadas entre 2004 e 2011, enfatizando, no segundo item, o caso das Parcerias para Desenvolvimento Produtivo. Por fim, na última seção, serão apresentadas as considerações finais, nas quais serão feitas reflexões sobre como a temática articula-se com os encaminhamentos recentes políticos e econômicos no Brasil, sem que, no entanto, intencione-se esgotar a discussão do tema – ainda passível de ricas possibilidades de estudo e aprofundamentos.

Políticas Industriais No Contexto Do CEIS

Diante da ausência de políticas industriais ativas na década 1990, o início dos anos 2000, com a entrada do presidente Luiz Inácio

Lula da Silva, em 2003, representou uma importante mudança paradigmática, trazendo de volta a temática ao debate nacional (CANO; SILVA, 2010). Entre 2004 e 2011, foram lançadas três diretrizes de política industrial, que buscaram, dentro dos contextos políticos e econômicos em que se inseriram, responder às dificuldades vivenciadas pela indústria brasileira.

Os setores relacionados à saúde estiveram entre as diretrizes desde a primeira versão da política industrial, lançada em 2004, e foram objetos de preocupação crescente por parte do Governo, pela relevância que apresentam, não só em termos do considerável potencial de inovação e geração de valor agregado que carregam, mas também pela grande importância social (OLIVEIRA, 2017). A forma como esses setores inseriram-se dentro das grandes diretrizes de política industrial realizadas nas últimas duas décadas será o objeto a ser tratado pela próxima seção.

A Saúde nas “Grandes Frentes” de Políticas Industriais

A década de 1990 trouxe grandes desafios relacionados à questão da saúde no Brasil: ao mesmo tempo em que a saúde, por determinação constitucional, tornou-se um direito da população, o que implicaria uma expansão do dispêndio relacionado a tal garantia, a estrutura industrial brasileira passava por uma reestruturação em direção a setores menos intensivos em tecnologia, perdendo espaço dentro do valor agregado produzido no país (CALDEIRA, 2010). Isso afetou de forma direta os setores produtores de bens ligados à saúde, uma vez que diversos ramos da “indústria da saúde”, tais como os pertencentes aos subsistemas de base química e biotecnológica e de base mecânica, eletrônica e de materiais, são intensivos em inovação e fazem parte das fronteiras tecnológicas mundiais (GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012). Dentro desse panorama, mesmo diante de uma diretriz política geral de ausência de políticas industriais no país, ainda em 1998, pela Portaria 3.196, foi lançada a Política Nacional de Medicamentos

(PNM), que, apesar de não ser caracterizada como uma política industrial, tinha, entre os seus objetivos, enfrentar a grande perda de dinamismo que a indústria farmacêutica brasileira vinha passando durante a década de 1990. Suas diretrizes relativas à indústria farmacêutica nacional eram, principalmente, a regulamentação sanitária dos medicamentos, o desenvolvimento científico e tecnológico desta indústria, a promoção da produção de medicamentos em solo nacional e a garantia de padrões de segurança, eficiência e qualidade dos produtos (BRASIL, 2001).

Essa lei abriu espaço para a promulgação de duas importantes leis: a Lei 9.787, de 1999, conhecida como Lei dos Genéricos, a qual viria a promover uma relevante reestruturação na produção nacional de medicamentos, pois ampliou as possibilidades de mercado para as empresas de capital nacional, além de reduzir, de forma considerável, os preços dos medicamentos de patentes vencidas para as compras governamentais e da população (GOMES et al., 2013). Além disso, a partir da PNM, foram dadas as diretrizes para a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), por meio da Lei 9.782, de 1999. Este tem sido um órgão importante para a regularização e padronização da produção de medicamentos no país (inclusive os genéricos) e das vendas à população (BRASIL, 2001; SILVA, 2014). Esses movimentos, ainda que limitados, tanto no âmbito do número de setores envolvidos, quanto pelo baixo dinamismo inovativo e tecnológico associado à indústria de medicamentos genéricos, foram importantes para criar uma base mínima para a atuação das políticas industriais que se fortaleceriam no início dos anos 2000 (CAPANEMA, 2006).

Como exposto no item anterior, a mudança governamental em 2003 representou um retorno da busca pela atuação direta do Estado brasileiro para o fomento da indústria nacional (CANO; SILVA, 2010). Entre 2004 e 2011, foram lançadas três grandes frentes de política industrial: a primeira delas, lançada em 2004, foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Em 2008, foi lançada a Política para o Desenvolvimento

Produtivo (PDP) e, em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM). É importante ressaltar que a ausência de políticas industriais durante a década de 1990, como expõem Cano e Silva (2010), trouxe grandes dificuldades institucionais (pois os instrumentos de política tiveram que, em grande medida, ser reconstruídos em bases completamente novas) e também relacionadas à concepção adequada de mecanismos que fossem capazes de fazer frente aos movimentos da globalização produtiva e financeira, em acelerado processo. Outro ponto considerado de extrema relevância para os autores refere-se à questão de que houve uma grande contradição entre a realização, de um lado, de políticas industriais, que buscavam elevar o investimento industrial no Brasil, e de outro as diretrizes da política macroeconômica, que se mantinham alinhadas aos preceitos neoliberais, baseada no “tripé macroeconômico” (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário) e em elevada taxa básica de juros para que tais metas pudessem ser cumpridas, bloqueando maiores possibilidades de transformação da estrutura produtiva brasileira. Além disso, em 2008, o mundo passa por uma crise econômica de dimensões muito elevadas, que muda de forma radical os cenários da economia brasileira e mundial, que necessitaram se adaptar às necessidades conjunturais impostas. Portanto, a avaliação objetiva geral sobre a eficiência e a eficácia dessas políticas não constitui tarefa simples e não faz parte do escopo a ser abordado pelo ensaio. No entanto, nos setores ligados à saúde, iniciativas importantes foram tomadas, de forma que se incorporou, de maneira progressiva, às diretrizes governamentais, a análise da saúde por meio de uma perspectiva sistêmica. Tal movimento será expresso nos parágrafos seguintes.

Para Gadelha e Costa (2013), a PITCE, lançada em 2004, pode ser considerada um marco na institucionalização do caráter estratégico da produção para a área da saúde nas políticas governamentais. Ela, conforme exposto por Cano e Silva (2010), englobou tanto linhas de ação horizontais (“inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente;

institucional/aumento da capacidade produtiva (p.7)”), quanto opções estratégicas (“semicondutores, software, bens de capital e fármacos (p.7)”) e atividades portadoras de futuro (“biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis (p.7)”). A política colocou entre as suas grandes prioridades a busca pela inovação do setor farmacêutico, definindo-o como um setor tanto estratégico, quanto articulado a tecnologias do futuro, tais como nanotecnologia, química fina e biotecnologia (GADELHA; COSTA, 2013; SILVA, 2014). Ela foi importante para o desenvolvimento de diversas ações, tais como o programa do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (PROFARMA), a Lei da Inovação, a Lei do Bem. Em 2004, foi lançada a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, que refletia a preocupação governamental com o desenvolvimento de maior autonomia industrial no Brasil, mas que foi concretizar-se de forma mais efetiva em 2007, com a inclusão do Complexo Industrial da Saúde (CIS) como estratégia em destaque no programa Mais Saúde (GADELHA; COSTA, 2013; OLIVEIRA, 2017).

Em 2008, em busca da superação de lacunas deixadas pela PITCE e para a continuidade do enfrentamento dos desafios colocados à estrutura industrial brasileira, implementou-se a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Dentre os diversos setores beneficiados (sendo eles 25, no total), o Complexo Industrial da Saúde (CIS) estava dentro dos setores estratégicos devido ao seu grande potencial de disseminação de conhecimento e inovação (SILVA, 2014) e as ações envolvidas para o seu fortalecimento teriam entre as diretrizes o incentivo à produção e à inovação em saúde no Brasil, com objetivos de elevação da competitividade em âmbitos interno e externo, a garantia da isonomia na regulação sanitária e de medidas de apoio à qualidade da produção brasileira, o estímulo ao uso do poder de compra do Sistema Único de Saúde para favorecer a produção, competitividade e inovação do CIS e a criação de rede de suporte à qualidade e à competitividade da produção local.

De acordo com Gadelha e Temporão (2018), a PDP foi um importante marco para a leitura da saúde a partir de uma perspectiva sistêmica. Concomitante ao seu lançamento, houve a criação do Grupo Executivo para o Complexo Industrial da Saúde (GECIS), que teve o papel de instância política de coordenação, envolvendo a representação formal de catorze órgãos do Estado, estando entre eles a Casa Civil, os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e da Ciência Tecnologia e Inovação, além de agências nacionais de fomento e instituições de ciência, tecnologia e inovação. Todas as ações do grupo seriam voltadas ao atendimento das necessidades apresentadas pelo SUS.

Também na PDP desenvolveram-se instrumentos de uso do poder de compra do Estado atrelado ao SUS, que se constituiu como importante mecanismo de indução e de regulação da produção nacional. Como expõem Gadelha e Temporão (2018):

De um lado, o poder de compra e as políticas estatais orientadas por missão constituem a principal força por trás de processos mais substantivos e arriscados de transformação produtiva. De outro lado, o papel estratégico desse instrumento de intervenção pública se relaciona ao próprio vínculo defendido entre as dimensões econômicas e as sociais do desenvolvimento. O elo crítico dessa relação, e que subordina a política industrial e de inovação às necessidades do sistema de saúde, está justamente no atendimento às demandas do SUS (p. 1896).

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM), que procurou dar continuidade à PITCE e à PDP, dando as diretrizes governamentais para as políticas industriais de 2011 a 2014, adaptadas a um contexto econômico adverso da economia mundial. O PBM tinha como meta principal estimular a competitividade, a inovação e o adensamento produtivo da indústria brasileira, por meio de ações tanto estruturantes (voltadas a setores-chave), quanto sistêmicas (voltadas a temas transversais), procurando estimular

a reação da indústria aos efeitos que haviam sido causados pela crise econômica mundial que eclodiu em 2008 (BNDES, 2011). O plano reafirmou o protagonismo da saúde como um dos setores que deveriam ser fomentados no Brasil, estabelecendo novas diretrizes para o aumento do uso de poder de compra estatal (ligado ao SUS) (GADELHA; COSTA, 2013). Exemplo deste movimento foi a determinação de “margens de preferência” aos produtos manufaturados nacionais diante das licitações das compras públicas, que atingiram diversos setores estratégicos, entre eles o setor de fármacos e medicamentos (que variavam de 8 a 25%, conforme o produto determinado) (BRASIL, 2012a), e o de equipamentos médico-hospitalares (que também possuíam variações de 8 a 25%) (BRASIL, 2012b). Em 2012, foi implantada a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, a qual procurou enfatizar a importância da busca pela inovação em saúde e pela transferência tecnológica a laboratórios nacionais, tanto públicos, como privados, e as suas conexões com o fortalecimento e aprimoramento do SUS (GADELHA; COSTA, 2013).

A seção seguinte será dedicada ao maior detalhamento das Parcerias para o desenvolvimento produtivo (PDPs), que têm início em 2009 e fortalecem-se em termos de escala e marcos regulatórios até 2014 (GADELHA; TEMPORÃO, 2018).

O caso das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs)

As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), coordenadas pelo Ministério da Saúde (MS), foram instituídas em 2008, no mesmo ato de lançamento da PDP, e tiveram início entre os anos de 2009 e 2010, com aprimoramento de seu marco regulatório em 2014. Seu objetivo principal é o de tornar concreta a perspectiva de análise sistêmica da saúde, fomentando a coordenação entre políticas tecnológicas e produtivas, procurando-se a ampliação da autonomia nas áreas mais críticas de dependência

tecnológica, e as necessidades apresentadas pelo SUS, por meio de publicações de listagens com produtos estratégicos ao sistema (GADELHA; TEMPORÃO, 2018).

Para tal concretização, três elementos tornam-se essenciais: o primeiro deles são as empresas portadoras das tecnologias consideradas estratégicas pelo MS. O segundo seriam os Laboratórios Farmacêuticos Oficiais (LFOs) e o terceiro o uso do poder de compra do MS. A articulação mais geral entre esses três elementos funciona da seguinte forma: anualmente, o Ministério da Saúde lança uma lista com produtos estratégicos ao SUS. A escolha destes produtos é priorizada conforme os critérios de custo, complexidade tecnológica, participação de importações nas compras totais e escassez de abastecimento (produtos negligenciados). Para a realização das PDPs, as instituições públicas e privadas envolvidas devem desenvolver e enviar um projeto, que será ou não aprovado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE) do MS. As instituições privadas capacitadas tecnologicamente para desenvolver os produtos devem comprometer-se com as normas sanitárias estipuladas e com a capacitação tecnológica e produtiva de laboratórios oficiais que estejam aptos para tal (sendo, de acordo com Gadelha e Temporão (2018), os principais a Fiocruz e o Instituto Butantan). Isso garante às empresas privadas a exclusividade de compras governamentais durante o período que elas possuem para realizarem a transferência completa da capacitação tecnológica e produtiva dos laboratórios públicos parceiros. O prazo das PDPs varia conforme o grau avaliado de complexidade tecnológica envolvida na produção, podendo alcançar até dez anos para os produtos mais complexos e estratégicos (BRASIL, 2014). Após este prazo, intenciona-se que estes estejam aptos a produzir, de forma autônoma, os produtos estipulados, sempre obedecendo aos princípios de “economicidade e vantajosidade” (GADELHA; TEMPORÃO, 2018, p. 1897). As fases do processo de realização das PDPs estão explicitadas na Figura 3, a seguir.

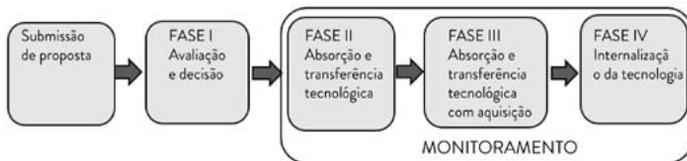


Figura 3: Etapas de uma Parceria para o Desenvolvimento Produtivo.
 Fonte: BRASIL, 2019.

A fase de submissão de proposta deve ser feita pela instituição pública interessada, dentro do período estipulado pelo Ministério da Saúde, respeitando a listagem dos produtos considerados elegíveis, previamente divulgados. A fase de avaliação e decisão consiste, como o próprio nome indica, na avaliação da viabilidade da proposta submetida, a ser realizada pela Comissão Técnica de Avaliação (CTA), coordenada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE) do MS. O parecer da CTA é analisado pelo Comitê Deliberativo e este aprova ou não a PDP. No caso de aprovação, avança-se para a segunda fase, na qual é iniciada a implementação da PDP, do termo de compromisso, bem como o monitoramento. Há nesta fase o co-desenvolvimento do produto (envolvendo as instituições privada e pública) ou a entrega do dossiê de registro da entidade privada à instituição pública. Também nesta fase há a capacitação industrial e tecnológica para a produção e o registro sanitário do produto, a ser concedido pela ANVISA. A terceira fase representa o início da execução do desenvolvimento do produto e a efetivação da transferência e absorção da tecnologia pela instituição pública. Além disso, há a celebração do contrato de aquisição do produto entre esta e o MS. Ao final desta fase, o Laboratório Farmacêutico Oficial (LFO) deve ser capaz de realizar a produção do item acordado pela PDP em sua própria planta fabril, realizando todos os procedimentos necessários à submissão do registro sanitário do produto proveniente da instituição pública. Por fim, a fase IV é caracterizada pela concretização da internalização da tecnologia, em condições de portabilidade tecnológica entre a instituição pública e a entidade parceira privada, demarcando a

possibilidade de desvinculação do registro matriz (proveniente da instituição privada), caracterizando a finalização da PDP. É importante ressaltar que o monitoramento, conforme exposto pela Figura 3, acima, ocorre de forma contínua, entre as fases II e IV. Tal procedimento envolve a fiscalização do cumprimento do cronograma acordado, bem como das responsabilidades assumidas por todas as instituições envolvidas. Há também o monitoramento referente à regulação sanitária, a ser realizado pela ANVISA, e do processo técnico de transferência e de absorção de tecnologia e do desenvolvimento das capacidades da instituição pública para o novo patamar tecnológico, que fica a cargo da SCTIE (BRASIL, 2019).

A coordenação do processo envolvendo as PDPs é feita pelo GECIS (Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde), que é composto, segundo a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde, instituída pelo Decreto 9.307, de 21/12/2017, pelos seguintes órgãos: o Ministério da Saúde (coordenador), a Casa Civil, os Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda, da Educação, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a ANVISA, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e, finalmente, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Constam como objetivos a serem perseguidos pelo grupo a promoção da articulação entre os órgãos públicos e privados envolvidos na produção e prestação de serviços de saúde, bem como o fomento de um ambiente propício ao desenvolvimento industrial e tecnológico do CEIS, em que prevaleçam condições de segurança jurídica e institucional e em que se amplie o acesso a produtos e serviços estratégicos para o fortalecimento do SUS (BRASIL, 2017).

Como expõem Gadelha e Temporão (2018), o número de órgãos representantes na composição do GECIS (sendo 15 ao

total) reflete um amplo esforço em direção a uma abordagem sistêmica da saúde, em que se procurou de forma sistemática a convergência entre as distintas áreas do governo e os seus eixos de intervenção, envolvendo instituições com poder de compra, financiamento, ciência e tecnologia, regulação, relações exteriores, entre outras. Esta política também refletiu um esforço de uso do poder do compra do Estado brasileiro como um instrumento de desenvolvimento de via dupla, em que podem ser contempladas, simultaneamente, as suas dimensões sociais e produtivas, rumo a um SUS com maiores possibilidade de universalização de uma saúde pública de qualidade no Brasil, com maior autonomia tecnológica e produtiva, reduzindo a sua vulnerabilidade e estimulando a geração de investimentos, empregos e renda no país.

A avaliação das PDPs, em termos do impacto sobre a estrutura produtiva brasileira, necessita, de acordo com Gadelha e Temporão (2018), de maior tempo para poder ser feita de maneira mais precisa. No entanto, alguns resultados expressivos já podem ser observados em termos do número de parcerias que estavam vigentes ao final de 2017, em suas diferentes fases, na Tabela 1 abaixo, bem como do número de instituições públicas e privadas envolvidas nesses processos.

PDPs em execução		Consolidado das PDPs Aprovadas e em Execução	
Medicamentos	67	Medicamentos	96
Equipamentos e materiais e produtos para diagnósticos	12	Equipamentos e materiais e produtos para diagnósticos	13
Vacinas	5	Vacinas	5
Total Geral	84	Total Geral	114
PDPs de Pesquisa e Desenvolvimento		Produtos em transferência e desenvolvimento de Tecnologia nas PDPs	
Medicamentos	4	Medicamentos	50
Equipamentos e materiais e produtos para diagnósticos	1	Equipamentos e materiais e produtos para diagnósticos	12

Vacinas	0	Vacinas	5
Total Geral	5	Total Geral	67
Novas PDPs Aprovadas (em fase de formalização)		Produtores com Projetos de Parceria Tecnológica nas PDPs	
Medicamentos	25	Instituições Públicas	18
Equipamentos e materiais e produtos para diagnósticos	0	Empresas Privadas	42
Vacinas	0	Total Geral	60
Total Geral	25		

Tabela 1 – Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) – Posição em 31/12/2017.
Fonte: GADELHA; TEMPORÃO, 2018.

A Figura 3, a seguir, demonstra a trajetória das compras centralizadas do MS totais em relação às compras provenientes de PDPs, entre 2011 e 2014. Fica evidente o ganho de espaço das compras provenientes de PDPs no período, que passaram de 20,63% para 35,42% das compras centralizadas totais realizadas pelo MS (as quais também apresentaram elevação no período).

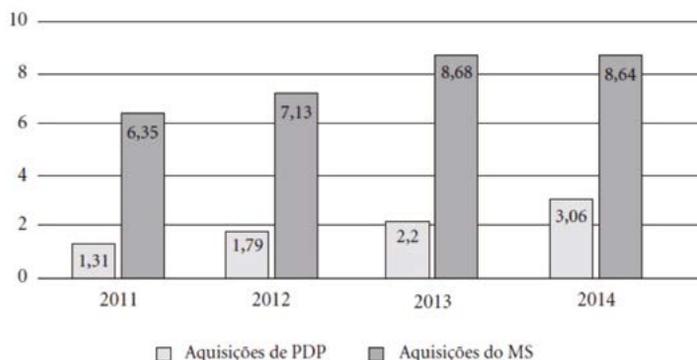


Figura 3: Aquisições efetivas de PDP nas compras do MS, 2011- 2014 (em R\$ bilhões).
Fonte: GADELHA; TEMPORÃO, 2018, p. 1899.

Gadelha e Temporão (2018) também enfatizam os importantes impactos gerados em termos de elevação da segurança sanitária proporcionados pelas PDPs, uma vez que há capacitação tecnológica das instituições públicas para a produção de tecnologias estratégicas e efeitos importantes sobre as estruturas oligopolísticas já consolidadas, que dificultam tal controle. Por mais que ainda sejam grandes os desafios a serem enfrentados para a capacitação tecnológica adequada dos Laboratórios Farmacêuticos Oficiais (LFOs), de forma que sejam capazes de fazer frente a setores que estão entre os que mais investem em pesquisa e desenvolvimento no mundo, eles ocupam um papel extremamente estratégico no quadro das PDPs, pois permitem uma condução mais efetiva das políticas industriais direcionadas ao setor e também uma maior autonomia para a consecução do objetivo vinculado à elevação do acesso de produtos essenciais à manutenção do SUS (ALMEIDA, 2018). Tais instituições, conforme apresentam Chaves et al. (2018), têm concentrado-se, neste primeiro momento das PDPs, em receber transferências de tecnologia de produtos e processos de produtos que já se encontram presentes no mercado nacional, representando, portanto, um baixo grau de inovação, em termos sistêmicos, em um movimento que se direciona mais à capacitação produtiva do que tecnológica. No entanto, apesar de ainda serem grandes os desafios associados à elevação efetiva do potencial inovativo dos LFOs, é inegável que as PDPs proporcionaram a essas instituições uma reinserção na cadeia produtiva farmacêutica nacional, e os avanços associados à capacitação produtiva desses laboratórios, ainda que tímidos, demonstram-se essenciais para o alcance de etapas em que se visone uma capacidade inovativa mais autônoma e elevada (ALMEIDA, 2018).

Além disso, a condução das PDPs, de acordo com Gadelha e Temporão (2018), tem levado a uma tendência de longo prazo para que os preços de aquisição dos produtos objetos de PDPs tenham maior estabilidade, fazendo frente aos movimentos do mercado mundial. Além disso, estimativas realizadas pela SCTIE/MS

apresentam que, entre maio de 2011 e maio de 2017, o MS acumulou uma economia de gastos em torno de R\$ 4,68 bilhões (comparando-se os preços do ano anterior às PDPs com os praticados posteriormente à sua implementação). Os autores também alertam quanto estratégias de redução temporária de preços por parte das empresas afetadas negativamente pelas PDPs, utilizadas para manter as suas posições de mercado, enfatizando o caráter de análise estática por parte governamental no caso de aquisições feitas neste contexto, visando a uma busca irrefletida pelo menor preço, em detrimento das PDPs: sem a capacitação dos LFOs, os preços poderão voltar à trajetória de alta, sem que haja elementos que possam fazer contraposições a tal movimento. Enfatizam, assim, a importância da autonomia tecnológica e da visão sistêmica e dinâmica na regência deste processo. Também apresentam como um problema a ser superado o fato de que apenas as compras centralizadas do MS podem ser objetos de PDPs, o que restringe o alcance de tal política.

Considerações finais

Ainda que distante a concretização do sonho de um sistema público de saúde universal, equânime e integral no Brasil, Gadelha (2003), ao introduzir o conceito de Complexo Econômico-Industrial da Saúde, abre novas grandes possibilidades de enfrentamento das dificuldades relacionadas às políticas sociais, de maneira geral, no país, pois parte de um conceito de desenvolvimento amplo, que não considera os desenvolvimentos social e produtivo em esferas isoladas, muito pelo contrário: entende que ambos devem estar profundamente relacionados, devendo constituir partes de políticas integradas e bem coordenadas (GADELHA, 2007).

O presente artigo procurou explorar, dentro dessa perspectiva, as ações que foram tomadas nos últimos anos no sentido de busca de concretização desta ideia. A partir do levantamento bibliográfico apresentado, percebe-se que, dentre os vários esforços

foram realizados sob tal inspiração, as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo demonstraram-se como uma alternativa que foi capaz de coordenar os esforços de diversas instituições e de conciliar o uso do amplo poder de compra do Estado como elemento de estímulo à transformação do sistema produtivo de saúde brasileiro, procurando conciliar as perspectivas de ampliação do acesso aos produtos essenciais ao funcionamento do SUS com a diminuição da dependência tecnológica vivenciada pelo parque produtivo nacional. Neste primeiro momento avaliado, como exposto por Chaves *et al.* (2018), as PDPs exerceram mais um papel de capacitação produtiva do que de capacitação tecnológica, tendo apresentado avanços tímidos sobre as atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação dos LFOs. Como causas possíveis desse cenário, os autores apresentam elementos complicadores, como a ausência de linhas de crédito destinadas à inovação, a excessiva burocracia, a descontinuidade de demanda, as dificuldades de coordenação entre as ações do MS e dos LFOs, entre outros. No entanto, também identificam na própria arquitetura da política dificuldades de criação de ampla capacidade inovativa, uma vez que elas baseiam-se em uma arquitetura que pressupõe a demanda prévia por parte do MS de produtos avaliados como estratégicos ao SUS, em sua maioria, já existentes no mercado. Ou seja: há agregação de produtos novos do ponto de vista dos laboratórios públicos, mas estes não representam inovações diante do mercado, como um todo. No entanto, como expõe Almeida (2018), este panorama não pode ser avaliado sem que se leve em conta as dificuldades estruturais associadas às capacidades produtiva e tecnológica destes laboratórios, em que esteve presente um amplo processo de sucateamento histórico de grande parte de suas estruturas produtivas, evidenciando que a ação das PDPs no sentido do reestabelecimento dos LFOs na cadeia farmacêutica nacional possui grandes potencialidades, demonstrando-se como um passo inicial essencial para a consolidação do padrão de desenvolvimento proposto pelo conceito do CEIS.

Mesmo levando-se em consideração as dificuldades apresentadas, diante de um cenário em que os setores produtivos ligados à saúde no Brasil enfrentam dificuldades de ordem estrutural, envolvendo amplas assimetrias em relação aos padrões produtivos e de pesquisa, desenvolvimento e inovação praticados pelas empresas que atuam na fronteira tecnológica mundial, fica evidente que os desafios a que as políticas apresentadas se propõem a enfrentar não são passíveis de serem superados apenas por ações que contemplem o curto prazo, exigindo, como expõe Gadelha (2016), esforços amplos, que envolvam as várias frentes de política econômica e social, e que se baseiem em perspectivas de análise estratégica, levando em conta os efeitos sistêmicos e dinâmicos das ações a serem realizadas.

Por mais que o contexto político e econômico atual tenda a vertentes político-ideológicas que aparentam caminhar em um sentido cada vez mais contrário à concepção mais abrangente de desenvolvimento, colocando em risco as ainda incipientes iniciativas tomadas durante os últimos anos, é importante que se enfatizem, cada vez mais, novos olhares que permitam a sustentabilidade do projeto carregado pelo SUS, o qual, constituído sob um cenário de amplas mobilizações sociais e políticas, propõe-se a enfrentar, de maneira estrutural, as profundas desigualdades em que se pauta a formação histórica da sociedade brasileira, que geram amplos reflexos nas condições em que se concretizam as possibilidades de acesso à saúde dos diferentes grupos sociais. O conceito do CEIS permite, assim, o vislumbre de um projeto nacional que proporciona bases materiais à consolidação do SUS, evidenciando os efeitos econômicos positivos que podem ser atrelados aos gastos públicos em saúde, quando bem direcionados e pensados de forma sistêmica. Como expõem Padula, Noronha e Mitidieri (2016), diante de importantes mudanças paradigmáticas nas tecnologias de produção e de oferta de serviços da indústria de saúde mundial, a ausência de políticas que procurem enfrentar os grandiosos desafios relacionados ao fortalecimento da indústria

nacional de saúde, incluindo, neste panorama, a produção pública, colocará o Brasil em uma posição de vulnerabilidade crescente, tornando cada vez mais distantes as possibilidades de garantia do direito constitucional previsto para acesso de toda a população à saúde de forma integral e equânime.

Bibliografia

ABRAHÃO, J. MOSTAFA, J.; HERCULANO, P. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), nº75, 2011. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4634/1/Comunicados_n75_Gastos_com.pdf>. Acesso em 10/05/2019.

ALMEIDA, A. C. S. Análise dos efeitos das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo nos Laboratórios Farmacêuticos Oficiais. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. Relatório Anual – 2011. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2011/relatorio_anual2011.pdf>. Acesso em 04/04/2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Medicamentos. Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Departamento de Atenção Básica. Brasília, 2001.

BRASIL. Decreto nº 7.713, de 3 de abril de 2012a.

BRASIL. Decreto nº 7.767, de 27 de junho de 2012b.

BRASIL. Portaria nº 2.531, de 12 de novembro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 9.245, de 20 de dezembro de 2017.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde de A a Z: Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP). Publicado em 29 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/saude-de-a-z/parcerias-para-o-desenvolvimento-produtivo-pdp>>. Acesso em 15/05/2019.
- CALDEIRA, T. R. Acesso ao medicamento: direito à saúde no marco da regulação do mercado farmacêutico. 2010. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. A política industrial do Governo Lula. Teto para Discussão, IE-Unicamp, n.181, 27p. 2010.
- CAPANEMA, L. X. L. A indústria farmacêutica brasileira e a atuação do BNDES. *BNDES Setorial*, n. 23, p. 193-216, Rio de Janeiro, 2006.
- CHAVES, G. C.; AZEREDO, T. B.; VANSCONCELOS, D. M. M.; MENDOZA-RUIZ, A.; SCOPEL, C. T.; OLIVEIRA, M. A.; HASENCLEVER, L. Produção pública de medicamentos no Brasil: capacitação tecnológica e acesso. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2018.
- CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Demografia médica 2015: população que depende do SUS tem três vezes menos médicos que usuários de planos de saúde. CFM, 2015. Disponível em <https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25875>. Acesso em 07/05/2019.
- FAGNANI, E. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas. Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2005.
- GADELHA, C. A. G. O Complexo Industrial da Saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n.2, p. 521-535, Rio de Janeiro, 2003.
- GADELHA, C. A. G. Desenvolvimento e Saúde: em busca de uma nova utopia. *Saúde em Debate*; v. 19, n. 71, p. 326-327, set/dez, Rio de Janeiro, 2007.

- GADELHA, C. A. G.; BARBOSA, P. R.; MALDONADO, J.; VARGAS, M. A.; COSTA, L. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde: conceitos e características gerais. VPPIS/FIOCRUZ - Informe CEIS nº 1, ano 1, Rio de Janeiro, 2010.
- GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S.; MALDONADO, J. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. *Revista Saúde Pública*, v.46, p.21-28, 2012.
- GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S. A saúde na política nacional de desenvolvimento: um novo olhar sobre os desafios da saúde. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 – Prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro – Desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. V. 1, p. 101 – 132. Rio de Janeiro, 2013.
- GADELHA, C. A. G.; BRAGA, P. S. C. Saúde e inovação: dinâmica econômica e Estado de Bem-Estar Social no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, 32, Sup. 2, Rio de Janeiro, 2016.
- GADELHA, C. A. G. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In: SARTI, F.; LAPLANE, G.; CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O futuro do desenvolvimento. P. 215-251. Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2016.
- GADELHA, C. A. G. A saúde é a alavanca para sair da crise. Entrevista concedida à Região e Redes: caminhos da universalização da saúde no Brasil, publicada em 13 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.resbr.net.br/a-saude-e-alavanca-para-sair-da-crise/?fbclid=IwAR0ye50YDhqHuJX51w8AfpW1gQCcjfk5MulaYqWly0BSquUokvxdhlSpYnA#.XA758GhKjIV>>. Acesso em: 05/05/2019.
- GADELHA, C. A. G.; TEMPORÃO, J. G. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 23, n.6, p. 1891-1902, Rio de Janeiro, 2018.

- GOMES, R.; PIMENTEL, V.; LOUSADA, M.; PIERONI, J. P. O novo cenário de concorrência na indústria farmacêutica brasileira. *BNDES Setorial*, n. 39, p. 97-134, BNDES, Rio de Janeiro, 2013.
- NOVAIS, L. F.; QUINTÃO, M. A.; CAGNIN, R. F. Panorama Mundial e Brasileiro do Setor Farmacêutico. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, dez. de 2016.
- OCKÉ-REIS, C. O.; FUNCIA, F. R. Terror Fiscal e Desmonte do SUS: uma ameaça à democratização da saúde. Plataforma Política Social. 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/artigo-40-terror-fiscal-e-desmonte-do-sus-uma-ameaca-a-democratizacao-da-saude/#_ftnref1>. Acesso em: 02/05/2019.
- OLIVEIRA, G. R. R. Desenvolvimento Econômico e Social: o caso do Complexo Econômico Industrial de Saúde. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Econômicas. Instituto de Economia – UNICAMP. Campinas, 2017.
- ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. F.; GOBETTI, S. W. Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. Monografia premiada em 2o lugar. XXI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2016.
- PADULA, R.; NORONHA, G. S.; MITIDIARI, T. L. Complexo Econômico-Industrial da Saúde, segurança e autonomia estratégica: a inserção do Brasil no mundo, In: GADELHA, C. A. G.; GADELHA, P.; NORONHA, J. C. (orgs.) Brasil Saúde Amanhã: Complexo Econômico-Industrial da Saúde. P. 173-227. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016.
- SALDIVA, P. H. N.; VERAS, M. Gastos públicos com saúde: breve histórico, situação atual e perspectivas futuras. *Estudos Avançados*, v. 32, n.92, p. 47-61, 2018
- SILVA, E. N. Complexo Econômico-Industrial da Saúde. *Tempus Actas de Saúde Coletiva*, v. 8, n. 1, p. 57-62, Brasília, 2014.

SEÇÃO TRÊS

UMA VISÃO PANORÂMICA DA QUESTÃO DA DESIGUALDADE NO ÂMBITO ESCOLAR

Luís Renato Vedovato

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini

Introdução

No Brasil, a existência de diferenças de pensamentos, culturas, ideais, além das financeiras e educacionais, é cada vez mais latente e capaz de ensejar conflitos. A diversidade étnica, de gênero, sexual, religiosa, tem incitado processos discriminatórios, violentos, como a homofobia, a intolerância religiosa, o bullying, a exclusão.

A discriminação também se encontra presente no âmbito escolar. Crianças são vítimas de um tratamento desigual, tanto que Vera Candau menciona:

“A afirmação das diferenças– étnicas, de gênero, orientação sexual, religiosas, entre outras - se manifesta de modos plúrais, assumindo diversas expressões e linguagens. As problemáticas são múltiplas, visibilizadas especialmente pelos movimentos sociais que denunciam injustiças, desigualdades e discriminações, reivindicando igualdade de acesso a bens e serviços e reconhecimento político e cultural.

Diferentes manifestações de preconceito, discriminação, diversas formas de violência - física, simbólica, *bullying* -, homofobia, intolerância religiosa, estereótipos de gênero, exclusão de pessoas deficientes, entre outras, estão presentes na nossa sociedade, assim como no cotidiano das escolas. A consciência desta realidade é cada vez mais forte entre os educadores e educadoras. Como afirmou um professor numa das pesquisas que realizamos recentemente, “as diferenças estão bombando na escola”. (CANDAU, 2012)

Em complemento a isto, tem-se o fato de que, no processo histórico brasileiro, alguns segmentos da população ficaram excluídas e isto ainda é visível no cenário atual, como o ocorrido com os negros. Entretanto, é certo que as práticas discriminatórias não se atrelam somente a questão racial, mas também envolvem o gênero, a opção sexual, o tipo físico.

Com isso, como a educação é a única maneira de constituir e promover o direito da pessoa, de tornar humano um ser humano (DIAS), até porque ela permite que se usufrua dos demais direitos, torna-se evidente a necessidade de uma educação atrelada aos direitos humanos. Afinal, pensar no educar envolve não apenas a transmissão de conhecimentos, mas o aprender a defender seus direitos, até porque, somente com uma educação que preze pela igualdade, pela não discriminação de raça, cor, sexo, pela tolerância, é que um indivíduo respeita o direito fundamental de outro e se obedece a normativa constitucional e internacional sobre o direito à educação.

“Educar nada mais é do que um processo de transmissão de conhecimentos de modo a estimular o raciocínio do educando para a formação de uma consciência cidadã. Educar envolve mais do que a educação formal, educa-se para a vida e para a defesa de seus direitos como pessoa humana, como cidadão.” (BATISTA, MUNIZ e LUCENA, 2015)

Por conta disso, através de uma pesquisa bibliográfica e de análise de dados, o presente trabalho tem como intuito trazer uma visão panorâmica dos cenários de exclusão nas escolas e, ao mesmo tempo, apresentar o ideal trazido pelos direitos humanos acerca da política educacional.

O direito à educação como direito humano e fundamental

A Declaração Universal da Organização das Nações Unidas (ONU), pela positivação do Direito Internacional, universalizou

os denominados direitos fundamentais, o que permite dizer que as normas são aplicadas a todas as pessoas e não somente a indivíduos de um certo Estado (SARLET, 2012, p.13). As referidas dizem respeito a direitos vitais ao ser humano e concedem ao Estado a obrigação de tutela.

Para Virgílio Afonso da Silva uma norma é vista como de conteúdo essencial quando, no aspecto objetivo, o seu conteúdo é dado pelo significado da norma para a vida social em geral, ou seja, para todos os indivíduos ou a maioria deles e, no subjetivo, pelo olhar no caso concreto- olha-se cada caso para se saber se o conteúdo foi ou não afetado (DA SILVA, 2017, p.27).

Os direitos humanos, em que pese sejam indivisíveis, se elencam em dimensões, a fim de facilitar o estudo e a compreensão acadêmica. A primeira é oriunda do pensamento liberal burguês e se caracteriza por ser o direito do ser humano em face do Estado, motivo pelo qual são denominados direitos civis e políticos, não aceitam a intervenção do Estado e buscam a autonomia individual (DA SILVA, 2017, p.32). A segunda, denominada de direitos econômicos, culturais e sociais, advém do período da industrialização, no qual os problemas sociais foram ocasionados e os movimentos pedindo a participação do Estado para a consecução da justiça social se tornaram uma realidade (DA SILVA, 2017, p.33). Assim, a referida dimensão atrela-se a participação no bem-estar social, garantindo a igualdade. Já, a terceira, atrela-se aos direitos que vão além do indivíduo (direitos trans-individuais), tendo como escopo a tutela de grupos humanos, como o direito a paz, a autodeterminação dos povos, ao meio ambiente (DA SILVA, 2017, p.34-36). Ressalta-se que outras dimensões são reconhecidas por alguns autores, mas se especificou as três primeiras porque possuem previsão na Constituição Federal.

Além disso, os direitos humanos e fundamentais possuem eficácia vertical e horizontal, haja vista que são aplicados na relação Estado-particular e na particular-particular.

“Veja-se que na unidirecionalidade há a vinculação apenas do Estado aos direitos fundamentais, de forma que apenas

o ente estatal estaria sob viro de tais normas, sendo o caso de citar, por exemplo, os direitos políticos e de cidadania. Na bidirecionalidade dos direitos fundamentais é perfeitamente visível que a eles restarão vinculados não apenas o Estado (que afinal está preso a todos os direitos fundamentais, especialmente na função de proteção), mas também os particulares nas relações jurídicas desenvolvidas no dia a dia.” (MARTINS, 2011, p.235)

No caso em comento, como já mencionado, o direito à educação é um direito fundamental, de natureza social, expresso na Constituição Federal nos artigos 6º e 205 a 214. O dito direito é concedido ao indivíduo, especificamente, e também a coletividade, é um direito de bem comum.

“O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito fundamental de natureza social. Sua proteção tem, pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais. Assim, embora a educação para aquele que a ela submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar”. (DUARTE,2007)

Por essa razão, é um direito universal, que busca corrigir desigualdades, que deve ser concedido sem qualquer tipo de discriminação e preconceito de cor, raça, origem, sexo, motivo pelo qual o Poder Público deve criar normativas capazes de possibilitar a educação à todos, zelando pela igualdade e pela obediência aos preceitos constitucionais, o que envolve a garantia da dignidade da pessoa humana, a ausência de discriminação e o tratamento igualitário.

Enfatiza-se que o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, que produz efeitos no Brasil, em seu artigo 2º, menciona a necessidade de tratamento igualitário e da não discriminação por qualquer

motivo. Também ressalta-se que o direito a educação tem previsão no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no qual dispõe que todos têm direito à instrução e que esta deve ser dada para promover o desenvolvimento da personalidade humana, o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, a promoção da compreensão e da tolerância, sendo, portanto, visto como um direito humano e, ao mesmo tempo, a base para a realização de outros direitos.

Em que pese o referido direito seja considerado como humano e fundamental, na prática nem sempre ele é realmente realizado, haja vista que sua prática é evitada de exclusões, como se verificará.

As práticas de exclusão nas escolas

No âmbito escolar, o estereótipo implementado é focado nos homens brancos e heterossexuais. A apresentação do homem como um ser com qualidades superiores as das mulheres existe desde os tempos mais remotos e perdura até os dias de hoje. Como a escola reproduz um modelo comportamental, de hábitos, de valores e costumes baseados em um determinado grupo, que, no caso, é patriarcal, heterossexual e branco, alguns são vistos como “mais iguais” em detrimento de outros (LIMA,2011). Por conta disso, se averiguará a diferença existente entre homens e mulheres, brancos e negros, além de outras diversidades que não são o padrão das escolas, de forma panorâmica.

É certo que as mulheres frequentam mais as escolas do que os meninos em razão do estereótipo implementado. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA,2006), os papéis atribuídos pela sociedade é que levam a este cenário- a população definiu tanto os papéis de cada gênero quanto os espaços públicos ditos como masculinos ou femininos. Impõe-se a ideia de que a menina deve conciliar o estudo com as tarefas domésticas, já o menino precisa trabalhar, motivo pelo qual as taxas de evasão escolar

são maiores e o rendimento do estudante pior nas crianças e adolescentes do sexo masculino (IPEA, 2006).

No entanto, o fato das meninas frequentarem mais as escolas do que os meninos, não lhes garante melhores posições sociais e econômicas, ao contrário. O Banco Interamericano de Desenvolvimento sustenta que o Brasil tem um dos maiores níveis de diferença salarial, tanto que os homens auferem cerca de 30% a mais do que mulheres com mesmo nível de instrução e idade (OBSERVATÓRIO BRASIL).

O IPEA enfatiza que mesmo a educação não sendo o que leva as disparidades salariais e de posição de mercado, ela se mostra como a maneira de diminuir e tentar findar com as diferenças existentes. Transcreve-se:

“Se a questão educacional não é o principal entrave para que as mulheres experimentem melhores condições de vida, ela certamente é um ponto importante, no Brasil, para eliminação das disparidades raciais e regionais (...)” (IPEA, 2006)

Além disso, acredita-se que pelo ensino é possível alterar e por fim a questão dos papéis criados pela sociedade para o homem e para mulher, o que pode ocasionar em uma alteração no cenário econômico e profissional destas mulheres que, mesmo com todo o acesso a informação e ensino, são tratadas de modo desigual quando comparadas aos homens. Até porque ainda se prega o que é para menino e o que é para as meninas dentro das escolas, o que colabora com cenários em que se tem, de um lado, o homem trabalhando fora para “sustentar a casa” e, de outro, a mulher nos afazeres domésticos e cuidando dos filhos.

Os fatores históricos acabam auxiliando na formação dos cenários atuais, sejam os positivos sejam os negativos. Por essa razão, como somente com a independência do Brasil é que as mulheres passaram a frequentar escolas (PASSOS e BARRETO, 2011), bem como existiam escolas separadas para meninos e meninas, sendo as primeiras compostas por professores especializados em geometria e as segundas por professoras especializadas em prendas

do lar (PASSOS, ROCHA e BARRETO, 2011), pensa-se que os estereótipos começaram a surgir neste período e acabaram possibilitando a diferenciação em virtude do gênero, posto que, como as mulheres não podiam ir à escola, os professores possuíam uma formação mais qualificada do que as professoras, o que gerou diferença salarial, além do fato de que a diferença com relação à especialidade exigida também ocasionou num currículo diferenciado e, provavelmente, numa desigualdade de salários.

A cultura tem como padrão a família patriarcal. Esta cultura impõe o que é masculino e feminino, tendo o corpo como produto sociocultural, linguístico e das relações de poder (MEYER, 2004), o que é bem visível quando um homem e uma mulher têm a mesma posição profissional, mas o salário dele é maior. Rocha, Barreto e Passos (2011) elucidam que as mulheres são desvalorizadas e, por isso, indagam se a profissão de professor é desvalorizada por que é ocupada, em sua maioria, por mulheres ou se, por ter mais mulheres no rol de professores, é desvalorizada? A situação é preocupante e o cenário de submissão da mulher ainda é preponderante.

Já, no que concerne a diferença de raças, é evidente a discrepância no mercado de trabalho, pois se o acesso à educação é o que, na maioria das vezes, delimita as melhores oportunidades de trabalho, o negro, em média, tem dois anos a menos de estudo do que o branco, o que demonstra um primeiro ponto para se compreender as diversidades. No estudo do IPEA, descobriu-se que o diferencial de anos escolares entre negros e brancos, nos anos de 1993 a 2004, era de 2,1 e passou para 1,9 em favor dos brancos (IPEA, 2006), o que favorece o cenário de exclusão e de oportunidades.

Em complemento, os dados do IBGE ressaltam o número de anos estudado pelos brancos e negros, após realizar pesquisa sobre, entre brancos e negros, qual é o percentual de pessoas consideradas ocupadas ou não:

“O número médio de anos de estudo completos para a população branca ocupada chegou a 9,8, enquanto o dos pretos ou

pardos foi 7,7. Também entre os desocupados, a população branca mostrou maior média de anos de estudo (9,5) completos do que a população preta ou parda (8,0). O mesmo se deu em todas as seis regiões metropolitanas, sendo Salvador a que apresentou maior diferença (3,5 anos)⁵ de escolaridade entre brancos e pretos.” (IBGE, 2004).

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) descreve que a criança indígena e a negra de 7 a 14 anos tem cerca de três vezes e 30% mais chances, respectivamente, de não estar na escola do que a branca.(UNICEF, 2010).

Para Rosana Heringer, os negros não têm tido grandes evoluções quanto aos seus meios de trabalho e possuem escolaridade em grau menos elevado do que os brancos:

Os negros brasileiros têm feito pouco progresso na conquista de profissões de maior prestígio social, no estabelecimento de seus próprios negócios e na ocupação de posições de poder político. Eles ainda se concentram em atividades manuais que exigem pouca qualificação e escolaridade formal. As desvantagens acumuladas através da história brasileira tornaram o sucesso difícil para a população afro-brasileira”. (Lima, 1999) (HERINGER, 2002)

“(…) enquanto 32,8% dos brancos ocupados na Região Metropolitana de São Paulo possuem grau de escolaridade até o 1o grau incompleto (ensino fundamental), cerca de 54% dos negros estão nesta posição.” (HERINGER, 2002)

E a diferenciação também é elucidada pelo IBGE (2004) ao mencionar que 41% da população branca e 37,5% da negra tem carteira assinada, sendo que mais que o dobro dos negros está no trabalho doméstico quando comparados aos brancos. Em 2018, os dados do instituto de pesquisa nos últimos anos não mostram discrepâncias dos anteriores, uma vez que o rendimento dos trabalhadores brancos encontra-se em torno de R\$2.814,00 (dois mil, oitocentos e catorze reais), dos pardos em R\$1.606 (hum mil

seiscentos e seis reais) e dos negros R\$1.570,00 (hum mil quinhentos e setenta reais), a taxa de analfabetismo, em 2016, foi de 4,2% para brancos e de 9,9% para negros e pardos e das 1.835 crianças de 5 a 7 anos que trabalham, 35,8% são brancas e 63,8% são negras ou pardas (IBGE mostra as cores da desigualdade, 2018).

Uma criança indígena entre 7 e 14 anos tem quase três vezes mais chance de estar fora da escola do que uma criança branca na mesma faixa etária; e uma criança negra entre 7 e 14 anos tem 30% mais chance de estar fora da escola do que uma criança branca na mesma faixa etária (IBGE mostra as cores da desigualdade, 2018).

Assim, percebe-se que a desigualdade existente no ensino transpassa o âmbito escolar e atinge as rendas e o futuro promissor ou não do indivíduo. Acontece que a questão não tem somente o aspecto racial e de gênero, mas também o aspecto sexual.

Amanda Marcon, Luísa Evangelista Prudêncio e Marivete Gesser, mencionam que falar de gênero nas escolas é importante, tanto para que os educadores possam pensar sobre os atos que colaboram para manter ou acabar com discursos dominantes de determinado sexo, quanto para se perceber que, para o homem enaltecer sua masculinidade, repudia todo e qualquer ato visto como feminino, o que contribui para a existência da homofobia (MARCON, PRUDÊNCIO e GESSER, 2016). Crianças, jovens e adolescentes deixam os ambientes escolares justamente por se sentirem provocadas ou intimadas a sair, já que não suportam o tratamento hostil recebido.

Se o direito à educação é um direito fundamental concedido pelo artigo 6º e pelo 205 da Constituição Federal e se o referido instrumento tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, busca a igualdade e a não discriminação, torna-se necessária a alteração da política educacional, até pelo fato de que a educação é pré-requisito para que as pessoas consigam exercer sua liberdade (expressão, informação) e seus direitos civis e políticos.

Logo, é visível a necessidade de uma educação em direitos humanos, voltada para proteger a cada uma das pessoas e a inserir

conhecimentos sobre sua própria dignidade, além de alterações comportamentais. A respeito da educação em direitos humanos, Batista, Muniz e Lucena (2015) enfatizam:

“Assim, podemos definir a educação em direitos humanos como o conjunto de atividades de educação, de formação e de informação que visam construir uma cultura universal dos direitos humanos. Para ser eficaz, uma educação neste domínio não deve apenas inculcar conhecimentos sobre os direitos humanos e os mecanismos que os protegem, ela deve também reforçar as competências necessárias para promover, defender e colocar em ação todos estes direitos em nossa vida cotidiana. A educação em direitos humanos visa também as atitudes e comportamentos que são necessários para que todos os membros da sociedade possam exercer os seus direitos”. (BATISTA, MUNIZ e LUCENA, 2015)

Nesse interim, a UNICEF (2010), especificamente sobre o racismo, lançou uma campanha com os relatos do racismo na vida de crianças e adolescentes brasileiros, com o objetivo de convidar cada um a fazer uma ação contra a fomentação estes atos, reforçando a importância dos adultos no momento que a criança já passa a reparar na diferença de aparência das pessoas, pois, o convívio com a desigualdade e a discriminação leva a criança a ocupar lugares diferentes na sociedade (UNICEF, 2010), com papéis distorcidos por conta da sua cor de pele, do seu cabelo, do seu vestuário, o que pode levar a criança a indagar se era bom ter nascido negro, como aconteceu na escola CEI Onadyr Marcondes (2014) em que uma criança, ao ser questionada sobre o que deseja ser quando crescer, respondeu querer ser branca. E isto se aplica na questão da divergência de tratamento entre meninos e meninas, porque, na prática, cenários discrepantes também são enfatizados nos desejos das crianças, como a proibição costumeira de um garoto dançar balé.

Com isso, nota-se que ao passar uma noção hierarquizada do que é ser homem ou mulher, que determinados comportamentos

não são aceitos, que a diferença de cor de pele “importa”, o verdadeiro intuito da instituição de ensino é perdido e banalizado, dando ensejo a práticas de ódio, preconceito e intolerância. A necessidade de se ter um ensino baseado nos direitos humanos é primordial, além de cursos a professores, jovens e crianças que os estimule a desenvolver a capacidade de questionamento.

Movimento sociais tem lutado por isso, mas a desigualdade ainda persiste, tanto que crianças se sentem expulsas de escolas por serem homossexuais, sofrem bullying por serem negras, são excluídas, como também a questão de gênero e diversidade sexual não entrou como meta do plano nacional de educação em abril de 2017.

Os instrumentos de direitos humanos atinentes a educação

Dentro de um cenário em que o homem ainda é visto como dotado de qualidades e competências superiores as da mulher, como também o branco é mais exaltado do que o negro, é necessário abordar sobre a desigualdade e apresentar situações que tem tentando alterar a discrepância. Mudar o estereótipo implementado nas escolas é essencial para que se diminua a discriminação, mantenha a criança nos estudos, aumente o desempenho do infante, evite bullying e permita uma educação compatível com a vida contemporânea, bem como com a normativa interna e internacional.

A escola é o espaço “para promover a cultura de reconhecimento da pluralidade de identidades e dos comportamentos relativos às diferenças” (RIBEIRO,2012), devendo findar com a opressão. A educação escolar deve pautar-se na ética, nos valores da liberdade, da justiça social, da pluralidade e da solidariedade (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2015). Assim, deve-se educar para os direitos humanos, mediante mecanismos capazes de promover a formação da cidadania, do conhecimento dos direitos fundamentais, além do respeito à pluralidade de

diversidade de gênero, classe, cultura, crença, nacionalidade, etnia, orientação sexual e etc (RIBEIRO,2012).

“(…)políticas educacionais, precisam levar em conta as discussões acerca das funções sociais da escola na construção das masculinidades e feminilidades contrapostas ao modelo convencional, masculino, heteronormativo, branco e de classe média. Não podendo ignorar os efeitos dos processos de construção de identidades e subjetividades, masculinas e femininas, hetero, homo ou bissexuais que produzem sobre a permanência, rendimento escolar, a qualidade da interação de todos os atores da comunidade escolar e as trajetórias escolares e profissionais.” (RIBEIRO, 2012)

Nesse sentido, a UNICEF (2010) sustenta que a diversidade, no caso racial, deve ser motivo de orgulho e, por isso, lança campanha sobre os impactos do racismo no período da infância e da adolescência, com o fim de promover uma mobilização social e permitir o respeito e a igualdade étnico-racial desde o início da vida. Ela a denomina de uma ação em rede que quer mudanças comportamentais nos diversos ambientes e espaços, principalmente os escolares.

“Crianças e adolescentes têm o direito a conhecer e valorizar os diferentes modos de agir, de pensar, de ver o mundo e de aprender a se relacionar com o outro. Crianças também têm o direito de ser reconhecidas em suas identidades e de desenvolver a sua autoestima e seus valores como grupo étnico ou histórico. Dessa forma, tecidos sociais de igualdade tendem a ser mais fortes e reais”. (UNICEF,2010)

Com isso, é necessário a criação de normativas aptas a promover a referida igualdade e a ênfase no fim da discriminação. Assim, para o ambiente escolar, “cria-se um marco jurídico para a elaboração de propostas educacionais pautadas nos Direitos Humanos, surgidas a partir da década de 1990” CONSELHO

NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2015)., sendo que as primeiras vias do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) aparecem entre 1996 e 2002 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2015).

Contudo, somente em 2003, a Educação em Direitos Humanos ganha maior destaque, mediante o Plano Nacional (PNEDH), com revisão em 2006, e que contém os pontos essenciais dos documentos internacionais de Direitos Humanos, tanto que abrange as cinco áreas educacionais (básica, superior, não-formal, mídia, formação de profissionais de sistemas de segurança e justiça) e tem como intuito o respeito aos valores como solidariedade, justiça social, inclusão, pluralidade e etc (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2015).

Destaca-se que educar nos direitos humanos é uma maneira de combater desrespeitos aos direitos fundamentais, fomentar a democracia e diminuir incitações a violência, ao ódio e ao preconceito. A importância de se educar para os direitos humanos é enfatizada por Jéssica Batista, Iranice Muniz e Mara Lucena:

“A Educação em Direitos Humanos (EDH) é atualmente um dos mais importantes instrumentos dentro das formas de combate às violações dos direitos fundamentais, pois educa propondo a valorização da dignidade, a tolerância e os princípios da democracia, que remontam aos ideais da Revolução Francesa, tais quais a liberdade, igualdade e fraternidade.

A finalidade maior da Educação em Direitos Humanos é a constituição de uma cultura da democracia, do respeito às diferenças, da não discriminação e da paz. Esta educação permite a afirmação dos direitos fundamentais, conscientiza o cidadão de seu papel social na luta contra desigualdades e injustiças, ou seja, busca formar consciências cidadãs”. (BATISTA, MUNIZ e LUCENA, 2015)

A relação da educação e dos referidos direitos é vista no PNDH quando menciona que inserir os direitos humanos como parte do direito à educação, permite que se crie processos capazes

de promover a cidadania, o conhecimento dos direitos fundamentais e o respeito a pluralidade e a diversidade de gênero, classe social, cultura, nacionalidade ou qualquer outro tipo de diferença. As exclusões existentes na sociedade, como culturais e sociais, também estão presentes no âmbito educacional, e levam os respectivos profissionais a buscar alterar esse cenário.

A educação atrelada aos Direitos Humanos se prostra como uma necessidade capaz de consolidar a democracia e, para tanto, baseia-se nos seguintes princípios: dignidade da pessoa humana (entrelaçamento intercultural para realizar direitos); igualdade de direitos (direito estendido a todos, sem distinção de raça, sexo, orientação sexual); reconhecimento e valorização das diferenças (busca que os processos de desigualdade não sejam instalados, mas sim enfrentados); laicidade do Estado (respeito a todas as crenças e não crenças); democracia na educação (não há democracia sem direitos humanos, porque ela exige a participação de todos na educação); transversalidade, vivência e globalidade (direitos humanos trabalhados sob o viés da interdisciplinaridade e deve envolver toda comunidade escolar); e sustentabilidade socioambiental (respeito ao espaço público) (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2015).

Em consonância a isto, o Plano Nacional de Direitos Humanos III (PNDH-3) tem ligação com o PNEDH, haja vista que cria alicerces a serem adotados estadual, distrital, municipal e nacionalmente pelo país. Na educação básica, o PNDH-3 busca uma formação de sujeitos de direitos, dando ênfase aos vulneráveis, por acreditar que“(…). A troca de experiências em crianças de diferentes raças e etnias, imigrantes, com deficiência física ou mental, fortalece, desde cedo, sentimento de convivência pacífica (...)” (PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO-PNDH 3). Por isso, sua diretriz 19 que, em seu objetivo estratégico 1, “inclusão temática de Educação e Cultura em Direitos Humanos nas escolas de educação básica e em instituições formadoras” (PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO-PNDH 3), tem a promoção, o reconhecimento e o respeito as diversidades, o enfrentamento ao

bullying, a promoção da cultura afro-brasileira e da indígena na educação básica, como algumas ações programáticas.

Nesse sentido, a referida diretriz requer a inserção da educação em Direitos Humanos na formação dos profissionais da educação, além de incluir formas de avaliar a educação nestes direitos, colaborar com o que a UNICEF pleiteia, de uma forma até mais ampla.

A despeito da inserção da educação em Direitos Humanos aos professores, o texto de Roberto Oliveira e Glória Queiroz aborda sobre uma ação¹ de desenvolvida na formação de professores, com foco nos Direitos Humanos. Por meio dele, os autores afirmaram que “formar o professor em uma cultura de combate ao racismo seja superior à formação do professor em uma perspectiva despreocupada com o racismo” (OLIVEIRA e QUEIROZ,2018), bem como que “formar em uma perspectiva de combate ao machismo seja mais válido do que formar para a perpetuação do machismo na sociedade” (OLIVEIRA e QUEIROZ,2018) e “formar em uma perspectiva de enfrentamento das LGBT-fobias seja mais digno do que formar com o reforço das LGBT-fobias” (OLIVEIRA e QUEIROZ,2018), pois a formação é o que visa uma alteração social- modificar o olhar do professor significa contribuir para mudanças sociais. É claro que houve, aqui, os resistentes, só que, por outro lado, as transformações surtiram efeitos por meio da ação proposta, transcreve-se trechos das falas de alguns profissionais do ensino após o curso que buscava trazer novos valores e posturas no âmbito educacional atrelados aos direitos humanos:

- a) “na pele”, exemplificada, durante as aulas, pela fala de Clara sobre o machismo do marido: “Professor, a gente já

1 No primeiro semestre de 2015, eles implementaram uma disciplina que interligava Educação e Direitos Humanos, com foco nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (licenciaturas, formação pedagógica para graduados e segunda licenciatura) e em continuada. Para tanto desenvolveu temáticas, através de oficinas, como o preconceito, a cultura, a igualdade, a diferença e a indiferença, a banalidade do mal, mulheres na ciência, questão do racismo, questão étnico-racial.

conversou sobre isso, mas não dá pra mudar não... ele é muito machista e isso me faz mal... fazer ele mudar é um desafio...”;

b) “com os outros”, exemplificada pela fala de Clara durante a entrevista sobre percepção da homofobia: “Me deparei com muitos alunos que tinham uma orientação sexual e que não podiam demonstrar isso... eles passavam por muito preconceito. Eu quero ser uma professora diferente” (OLIVEIRA e QUEIROZ,2018).

a) “antes da intervenção”, exemplificada pelo relato de Ângela durante as aulas sobre sua vivência no colégio: “Ocorreu no 1º ano do Ensino Médio, quando dois colegas de aula bateram e quase espancaram outro colega de aula nosso, porque o menino em questão era homossexual”;

b) “durante/após a intervenção” representada por Lara durante a entrevista: “É a questão de sexualidade... ajudou a repensar... sobre. Porque, por mais que não tinha aquela coisa – ‘eu sou preconceituosa, eu sou homofóbica’, mas eu ficava pensando assim ‘ah.. eu aceito, mas é estranho eu ver o homem... o homem se beijando... quando passa uma mulher com mulher se beijando’. Isso... eu achava estranho e com a disciplina me ajudou a repensar bastante...” (OLIVEIRA e QUEIROZ,2018).

Por essa razão, os autores concluíram que:

“Ainda foi possível perceber que cada estudante colaborador estabeleceu valores diferentes a questões diferentes, assim, alguém que possuía uma visão mais liberal para o aspecto das sexualidades não necessariamente foi alguém sensibilizado para a questão étnico-racial e vice-versa. Assim como não necessariamente uma pessoa que se opôs à lógica “olho por olho, dente por dente” estava sensibilizada para questões de gênero. Essa complexidade humana fez com que não pudéssemos afirmar a relação direta entre a elaboração de um curso pautado nas discussões sobre Direitos Humanos e a formação dos professores como Agentes Socioculturais e Políticos. Porém, afirmamos que a presença de uma ação que discutiu Direitos

Humanos, na formação de professores de Ciências, contribuiu para o árduo caminho que é ser Educador/ Professor como Agente Sociocultural e Político. É possível afirmar, então, que a formação contribuiu porque proporcionou acesso a discussões que antes estariam em outros ambientes que não o universitário. No que diz respeito à formação dos professores de Ciências da Natureza, abriu um espaço para ouvir o outro, aprender com os outros diferentes, tentar se desconstruir e pensar por outras lógicas não-hegemônicas; estimulou o diálogo sobre temas que, em outros contextos, são tabus; apresentou seu viés ideológico sem se travestir de uma falsa neutralidade, trazendo a prática política para um âmbito pedagógico e proporcionando uma pedagogia que pense, também, de forma política. Acreditamos que contribuiu porque tentou abalar estruturas de pensamento e não se opôs a divergências entre os modos de pensar o mundo; possibilitou o surgimento de um precioso espaço para discussões sobre docência em Ciências e uma cultura de Direitos Humanos”. (OLIVEIRA e QUEIROZ,2018)

Com isso, percebe-se que esta nova formação pode ser um caminho para a consolidação do Estado Democrático e a tutela do direito à vida e à dignidade. A escola CEI Onadyr Marcondes (2014) e a liminar do Supremo Tribunal Federal que declarou inconstitucional a Lei do Paraná que veta conteúdos relacionados ao gênero e a sexualidade (MARIZ e BRÍGIDO- o globo- 2017), são mecanismos que tentam implementar os direitos humanos.

Ainda que não se tenha realizado pesquisa de campo na referida escola, informações fornecidas pela própria CEI Onadyr Marcondes em seu sítio eletrônico, demonstram que seus atos estão em consonância com a igualdade, ausência de discriminação e de preconceito, pois é uma escola que preza pela inclusão do aluno, pela igualdade de tratamento, pelo reconhecimento e valorização das diferenças, pelo indivíduo como sujeito de direitos.

Há oito anos a CEI acompanha a comunidade que a maioria dos alunos pertence e se reúne toda terça e quinta-feira para

tratar dos aspectos pedagógicos implementados. Desse modo, após observarem posturas de alunos como, “quando crescer quero ser branco”, “menino não dança balé”, a escola mudou seu plano e suas atividades pedagógicas (CEI Onadyr Marcondes, 2014). Tendo em vista a igualdade racial, colocaram atividades como narrativas históricas afro-brasileiras, que valorizam a cultura negra ou que discutem a igualdade racial, teatro, poesia, música, dança e desfile de belezas brasileiras- tudo para criar um universo de pluralidades (CEI Onadyr Marcondes, 2014). Com relação à fala acerca do balé, a escola realizou oficinas de dança e uma apresentação com todos, além de mostrar o trabalho de grandes bailarinos (CEI Onadyr Marcondes, 2014).

Outro exemplo é a lei do Paranaguá (Paraná) que veta conteúdos relacionados com a sexualidade e gênero nas escolas, conforme se depreende do artigo 3º, Lei 3468/2015. Por liminar, o Supremo Tribunal Federal declarou a lei inconstitucional, pelos motivos expostos por Barroso na ADPF nº 461 (MARIZ e BRÍGIDO- o globo- 2017):o impedimento viola o princípio da proteção integral da criança e do adolescente; ainda que nada se fale a respeito de gênero e orientação sexual na escola, não há como impedir a orientação da experiência humana, mas só contribuiu para a desinformação e para perpetuação de estigmas, sofrimentos e discriminação; tratar do assunto não influencia o aluno, somente o faz entender sua sexualidade e o protege de eventuais discriminações e violências; a expectativa do brasileiro é de 75 anos, a do brasileiro homossexual, 30 anos; no Tribunal Alemão se reconheceu a educação sexual no currículo do ensino fundamental para se ter uma educação mais ampla e que prepare o cidadão para a vida em sociedade.

Portanto, é latente que uma formação educacional voltada para os Direitos Humanos auxiliará na diminuição dos cenários de exclusão existentes não só no ambiente escolar, como também na vida social da criança, do adolescente e do adulto. A referida tutela é capaz de criar ambientes de cidadania e democracia e o

PNDH-3 colabora com isto por prever a promoção, o reconhecimento e o respeito das diversidades.

Conclusão

Como suscitado ao longo deste breve e panorâmico texto, é visível que a cultura tem como padrão a família patriarcal, o que impõe não apenas a diferenciação do masculino com o feminino, mas também não colabora para a diminuição das desigualdades de gênero, racial e sexual. O estereótipo implantado nas escolas, que consideram uma classe dominante e deixam alguns “mais iguais” que outros, ainda não abarca a diversidade apresentada na sociedade. Há uma supervalorização do homem em detrimento da mulher, bem como não há condutas que visam promover uma igualdade do negro para com o branco, tampouco ausência de discriminação nesses casos e com relação os homossexuais e heterossexuais.

Em virtude da opressão que sofrem, muitas crianças negras ou homossexuais deixam suas escolas por se sentirem obrigadas a sair daquele ambiente (são expulsas pelos comportamentos opressivos ali existentes), daí aí a importância de se ter uma educação em consonância com os direitos humanos, como propõe o PNEDH. A importância também é enfatizada no fato de que há reflexos na profissão das pessoas, como ocorre com os negros mencionados ao longo do trabalho. Ou seja, condutas que não prezam pela educação em direitos humanos acabam levando a cenários de discriminação e desigualdade e, portanto, violando o disposto na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais.

Por conta disso, o PNEDH e o PNDH-3 tem um grande peso para a alteração acontecer por buscar alicerces nacional, estadual, distrital e municipalmente, o que é visível na educação básica em que a troca de informações e ideias entre crianças de diversas raças, etnias, com alguma deficiência física ou mental, leva a uma convivência mais pacífica. Não só isto, mas a educação dos professores

também colabora com a ideia, porque, por meio deles, a formação para o combate tem mais eficácia do que a silente e que não se opõe.

Portanto, observa-se que a escola é o espaço para a ocorrência de troca de informações e ideias, é um espaço democrático que, para ser integralmente, realizado precisa da ligação do ensino com os direitos humanos, haja vista que o comprometimento com a igualdade, com a liberdade, leva a espaços de diálogo e não violência, como foi o caso da escola CEI Onadyr Marcondes. Garantir um ambiente escolar livre de discriminação, não apenas promove a democracia e está em consonância com a Constituição Federal e com os instrumentos internacionais que prezam pela garantia do direito fundamental e humano a educação, mas também pelo fato de melhor realizar a liberdade de expressão e opinião e permitir um futuro mais promissor e equânime tanto economicamente quanto no tratamento com todos.

Bibliografia

BATISTA, Jéssica Holanda de Medeiros; MUNIZ, Iranice Gonçalves e LUCENA, Mara Ilka Holanda Medeiros de. POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: O PNEDH E O CASO BRASILEIRO. Disponível em: < https://www.derechoycambiosocial.com/revista040/POLITICAS_PUBLICAS_E_EDUCACAO_EM_DIREITOS_HUMANOS.pdf>. Acesso em: 13/07/2018.

CANDAU, Vera Maria. Diferenças culturais, interculturalidade e educação em Direitos Humanos. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a15.pdf>>. Acesso em: 13/07/2018.

Centro de Referências em Educação Integral- CEI Onadyr Marcondes (SP) direciona olhar para o contexto das crianças e incorpora demandas da comunidade. Disponível em: <<http://educacaointegral.org.br/experiencias/>>

- cei-onadyr-marcondes-sp-direciona-olhar-para-contexto-das-criancas-traz-para-curriculo-demandas-da-comunidade/>. Acesso em: 21/06/2017.
- DA SILVA, Virgílio Afonso. Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. Malheiros: São Paulo, 2017, p. 27.
- DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/26_cap_3_artigo_04.pdf>. Acesso em: 13/07/2018.
- Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. In: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica: diversidade e inclusão. Org. CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga e MEDEIROS, Simone. Brasília: Conselho Nacional de Educação: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17212-diretrizes-curriculares-nacionais-para-educacao-basica-diversidade-e-inclusao-2013&category_slug=marco-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 24/06/2017.
- DUARTE, Clarice Seixas. A educação como direito fundamental de natureza social. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 23/10/2018.
- HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2002000700007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25/10/2019.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Indicadores, população economia- notícias. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/04062004p-mecoreshtml.shtm>>. Acesso em: 25/10/2018.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Notícias IBGE. IBGE mostra as cores da desigualdade. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21206-ibge-mostra-as-cores-da-desigualdade>>. Acesso em: 25/10/2018.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM). Retratos das Desigualdades 2ª edição. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/segundaedicao.pdf>>. Acesso: 24/10/2018.
- LIMA, Marta Maria Leone. Educação e práticas pedagógicas- gênero e diversidade na sala de aula. In: Ensino e Gênero. Disponível em: <http://www.neim.ufba.br/wp/wp-content/uploads/2013/11/ENSINOeGENERO_miolo_FINAL.pdf>. Acesso em: 22/06/2017
- MARCON, Amanda; PRUDÊNCIO, Luísa Evangelista e GESER, Marivete. Políticas Públicas relacionadas à diversidade sexual na escola. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-85572016000200291&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 23/10/2018.
- MARIZ, Renata e BRÍGIDO, Carolina. STF suspende lei que proíbia ensino sobre gênero nas escolas do Paraná. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/stf-suspende-lei-que-proibia-ensino-sobre-genero-nas-escolas-do-parana-21491015>>. Acesso em: 20/06/2017.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. Princípio da Justiça Contratual. 2ªd. São Paulo: Saraiva, 2011, p.235.
- MEYER, Dagmar Estermann. Teorias e Políticas de Gênero: fragmentos históricos e desafios atuais. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n1/a03v57n1.pdf>>. Acesso em: 23/06/2017
- Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Disponível em:< <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/>

- homens-recebem-salarios-30-maiores-que-as-mulheres-no-brasil/>. Acesso em: 07/07/2017.
- OLIVEIRA, Roberto Dalmo Varallo Lima e QUEIROZ, Gloria Regina Pessoa Campello. A formação de professores de ciências a partir de uma perspectiva de Educação em Direitos Humanos: uma pesquisa-ação. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v24n2/1516-7313-ciedu-24-02-0355.pdf>>. Acesso em: 24/10/2018.
- PASSOS, Elizete, ROCHA, Nívea e BARRETO, Maribel. Gênero e Educação. In: Ensino e Gênero. Disponível em: <http://www.neim.ufba.br/wp/wp-content/uploads/2013/11/ENSINOeGENERO_miolo_FINAL.pdf>. Acesso em: 22/06/2017.
- Programa Nacional de Direitos Humanos. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>>. Acesso em: 14/04/2018.
- RIBEIRO, Mônica Dias. Gênero e Diversidade Sexual na Escola: sua relevância como conteúdo estruturante no ensino médio. Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/lenpes-pibid/pages/arquivos/2 Edicao/MONICA - ORIENT ANGELA.pdf](http://www.uel.br/revistas/lenpes-pibid/pages/arquivos/2%20Edicao/MONICA%20-%20ORIENT%20ANGELA.pdf)>. Acesso em: 22/06/2017.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais- Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª ed. rev. Atual (e-book). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p.13.
- UNICEF. O impacto do racismo na infância. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/br_folderraci.pdf>. Acesso em: 25/10/2018.

POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: AMPLIAÇÃO DO ACESSO E DIVERSIFICAÇÃO DO PÚBLICO ESTUDANTIL

Helena Sampaio
Cibele Andrade
Ana Maria Carneiro

Introdução

Até meados da década de 1980, eram poucos os brasileiros que conseguiam cursar o primeiro ciclo da educação básica e, especialmente, concluí-lo. A maioria da população pobre estava praticamente excluída do sistema educacional; quando conseguia acessá-lo, permanecia nele por pouco tempo e muitas vezes sem progredir nos anos de escolaridade. Desde os anos 1990, no entanto, avanços importantes têm ocorrido em todos os níveis educacionais no país, destacando-se a universalização do ensino fundamental para crianças entre 6 e 14 anos. Ao atingir essa conquista, em meados dos anos 1990, outros desafios surgiram: de um lado, manter e fazer avançar, no sistema educacional, estudantes com maior desvantagem socioeconômica, cujas passagens para o segundo ciclo do ensino fundamental e, depois, deste para o ensino médio são bastante críticas; de outro, atender parte dessa população que, tendo concluído o ensino médio, passou a aspirar o diploma de ensino superior. Os dados educacionais do Brasil para este século permitem identificar avanços, limites e, especialmente, desafios que decorrem da persistência de desigualdades estruturais do país (ARRETCHE, 2015).

Dados de 2017 mostram que a grande maioria da população brasileira entre 18 e 24 anos (84%) já completou o ensino fundamental e, do contingente dos que concluíram o ensino médio, dois terços já frequentam o ensino superior (ANDRADE, 2015). Essa evolução no fluxo educacional no país, iniciada ainda no final do

século passado nos níveis de escolaridade mais elementares, levou ao aumento da demanda de ensino superior, tornando possível ensinar a ampliação de sua cobertura.

Nesse sentido, as políticas para a ampliação do acesso no ensino superior no Brasil nas primeiras décadas deste século devem ser compreendidas como esforços acumulados do governo federal para alcançar a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001 (BRASIL, 2001a), instituído ainda no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. No que tange ao ensino superior, o Plano chamava a atenção para a reduzida taxa líquida de matrícula no país considerando a população entre 18 e 24 anos - em 1998 era de 12% -, o que o deixava o Brasil muito atrás de outros países latino-americanos, como o Chile e a Venezuela, que, naquela época, já exibiam taxas líquidas de matrícula no ensino superior de 20% e 26%, respectivamente. Frente a essa desvantagem nacional, o PNE de 2001 estabelecia para o Brasil a meta de atingir uma taxa líquida de matrícula de 30% até o final da década. Não tendo sido alcançada naquele ano, o PNE de 2014 voltou a reafirmá-la, ampliando-a para 33% da faixa etária entre 18 e 24 anos (BRASIL, 2014).

Na primeira década dos anos 2000 e durante os sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores, foram desenhadas duas frentes de ações para ampliar e diversificar o público estudantil no ensino superior: uma voltou-se para as universidades públicas federais e a outra frente para as instituições privadas.

A primeira frente se traduziu no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), e na Lei das Cotas (Brasil, 2012a; 2012b; 2012c). A segunda, nos programas Universidade para Todos (PROUNI) e Programa de Financiamento Estudantil (FIES).

Neste trabalho vamos tratar da implementação dessas iniciativas federais e de seus impactos na ampliação do acesso e na diversificação social e étnica do público estudantil que teve acesso ao ensino superior nas últimas décadas. De modo mais específico, pretendemos

responder duas questões: i) a expansão do sistema de ensino superior brasileiro ampliou o acesso dos jovens no ensino superior? ii) em caso positivo, essa ampliação resultou em uma maior democratização desse nível de ensino no país? Em outros termos queremos saber se o aumento o percentual de jovens de 18 a 24 anos com acesso ao ensino superior foi acompanhado também de uma maior diversificação dessa população em termos de origem socioeconômica e étnica.

O trabalho está organizado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, após uma breve apresentação do sistema de ensino superior no Brasil, analisamos os resultados dos principais programas de ampliação do acesso no ensino superior implementados pelo governo federal nas últimas duas décadas. Nas considerações finais, apontamos os avanços e os desafios da democratização do acesso no ensino superior no país.

Sistema de ensino superior no Brasil e os programas para ampliação do acesso

O sistema de ensino superior no Brasil é conhecido na América Latina por sua grande extensão e complexidade: são mais de oito milhões de estudantes matriculados e mais de 2400 instituições de ensino superior, sendo que cerca de 200 são universidades (INEP, 2018). Apesar de o Brasil ter chegado atrasado no cenário global de mudanças educacionais ocorridas em diferentes países desenvolvidos há pelo menos meio século (ALTBACH, 2007; CLANCY *et al.* 2007), são notáveis as transformações do quadro educacional do país nas últimas décadas, incluindo a expansão de seu sistema de ensino superior (SCHWARTZMAN, 2015).

O sistema brasileiro compõe-se de dois setores: um público financiado basicamente com recursos públicos e gratuito para os estudantes e um extenso setor privado mantido por meio das mensalidades pagas pelos estudantes. O setor público é constituído majoritariamente por universidades federais e estaduais, em geral consideradas mais seletivas e de melhor qualidade acadêmica. O

setor privado, por sua vez, é formado por instituições de diferentes tipos - universidades, centros universitários e faculdades isoladas – e de qualidade acadêmica mais heterogênea. Este setor responde por 75% do total de matrículas e por 88% do total de instituições de ensino superior no país (INEP, 2018). No amplo setor privado há instituições confessionais e laicas, comunitárias e filantrópicas, com e sem fins lucrativos. As instituições que se definem como confessionais, comunitárias ou filantrópicas, portanto, sem finalidade de lucro, são, por lei, isentas de tributos. Já as instituições com fins lucrativos devem pagar impostos federais, encargos fiscais e trabalhistas. Essa distinção foi estabelecida por um decreto ministerial de 1997 e tem grande relevância para o desenho do programa Prouni dirigido para este setor, conforme veremos mais adiante.

Nas últimas duas décadas, como mostram as Figuras 1 e 2, abaixo, o sistema de ensino superior no Brasil cresceu significativamente. De 2,7 milhão de matrículas presenciais, em 2000, passou para 6,6 milhão, em 2015; o crescimento foi de 106% no setor público e de 166% no privado. O número de instituições mais que dobrou no mesmo período: no setor público o crescimento foi da ordem de 70% e, no privado, de pouco mais de 100%.

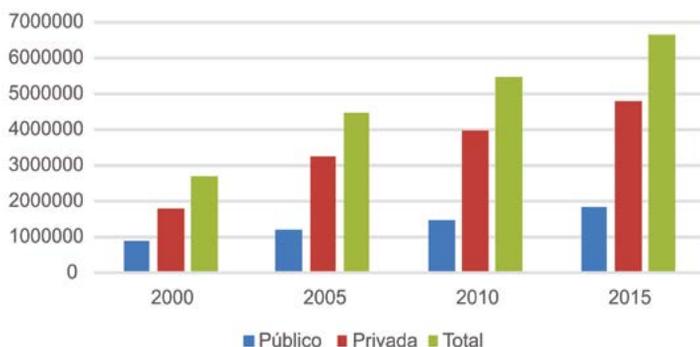


Figura 1 – Evolução das matrículas de ensino superior, Brasil, 2000 – 2015.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior do Inep/MEC, 2000;2005;2010 e 2015.

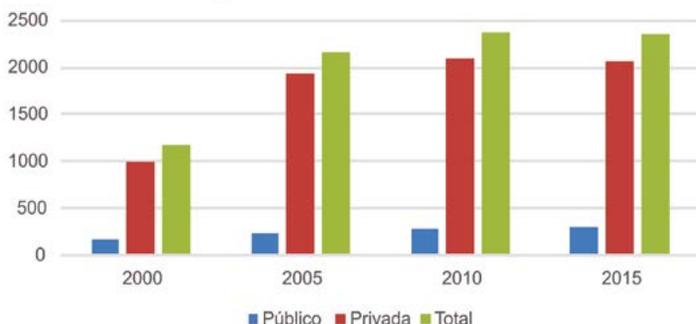


Figura 2 – Evolução do número de instituições de ensino superior, Brasil, 2000 - 2015. Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior do Inep/MEC, 2000;2005;2010 e 2015.

Diante dessa expansão do sistema de ensino superior no país, tanto em termos de matrículas como de instituições, nossa primeira pergunta é em que medida ela incorporou, no período, uma maior parcela de jovens? Em outros termos, queremos saber se houve, efetivamente, aumento do acesso de jovens de 18 a 24 anos ao ensino superior no Brasil, conforme a meta estipulada desde o PNE de 2001 e reafirmada no plano seguinte.

Antes de apresentar os dados, devemos esclarecer que neste trabalho usamos o termo “acesso” ao ensino superior para nos referir a todos os jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos que já frequentaram (tanto os que abandonaram seus cursos como os que já se diplomaram) e que ainda frequentam cursos de ensino superior. Ou seja: todos os jovens dessa faixa etária que passaram pelo sistema de ensino superior ou nele ainda se encontram.

Respondendo à primeira pergunta, os dados da Figura 3 mostram que o percentual de jovens entre 18 a 24 anos com acesso ao ensino superior no Brasil mais do que triplicou em pouco mais de vinte anos. Passamos, então, à nossa próxima pergunta: quem são esses jovens que têm tido acesso ao ensino superior e por meio de que incentivos eles estão ingressando no sistema?

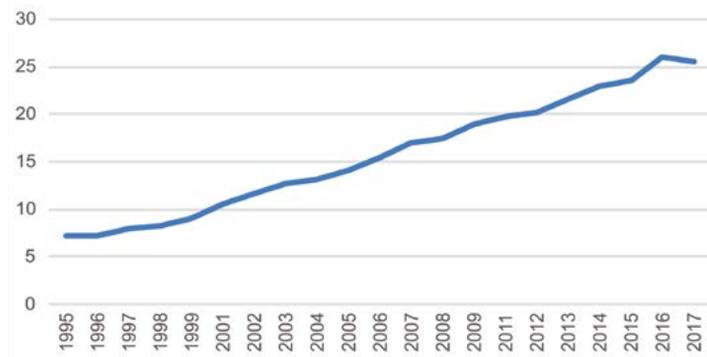


Figura 3 – Evolução do percentual da população de 18 a 24 anos com acesso ao ensino superior, Brasil, 1995 – 2017.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de microdados das PNADs/IBGE, 1995 - 2017.

Começaremos a respondê-la tratando, na seção seguinte, dos quatro programas governamentais voltados para a ampliação e diversificação do acesso ao ensino superior no Brasil.

O Programa Reuni e a Lei das Cotas nas universidades públicas federais

O Programa Reuni vigorou de 2007 a 2012. Sua principal meta era aumentar o número de estudantes nas universidades públicas federais. Concebido para operar de forma flexível, o programa destinou recursos públicos adicionais para que essas instituições, por meio de projetos próprios, pudessem expandir a capacidade de atendimento (BRASIL, 2007). Foram diversas as respostas das instituições federais ao incentivo: implantação de novos campi, criação de novos cursos, aumento do número de vagas e oferecimento de cursos no turno noturno.

Os resultados do Reuni são claros: desde que foi instituído, as universidades federais lideraram o crescimento do número de matrículas, do número de instituições e do número de cursos no

setor público. Em dez anos (2005-2015), o segmento federal praticamente dobrou o número de suas matrículas, passando de cerca de 600 mil para quase 1,2 milhão (Figura 4).

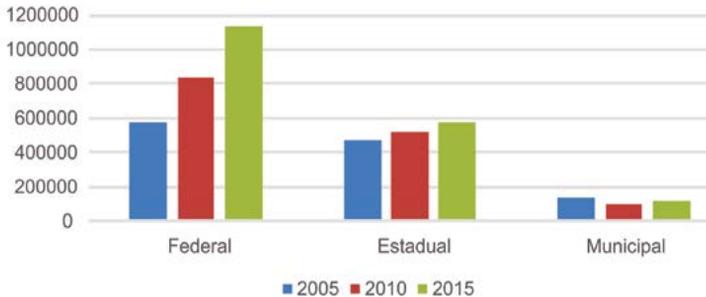


Figura 4 - Evolução das matrículas de ensino superior no setor público por categoria administrativa, Brasil, 2005-2015.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior do Inep/MEC, 2000;2005;2010 e 2015.

Atuando de modo complementar ao Reuni, que possibilitou o incremento do número de vagas e do de cursos e, logo, do número de matrículas, foi aprovada, em 2012, a Lei das Cotas (BRASIL, 2012a; 2012b; 2012c). Resultado de um longo e tumultuado processo político, a lei estabeleceu que deveria ser destinada metade das vagas nas universidades federais a estudantes provenientes de escolas públicas, de famílias de baixa renda e que se auto identificam com grupos afrodescendentes ou com povos indígenas. Desde então, a lei foi implementada de forma gradual nas instituições federais de acordo com o percentual de representação desses grupos na população total dos Estados nos quais estão inseridas.

Vários estudos, fazendo uso de diferentes metodologias, apontam resultados positivos da implementação do Reuni e da Lei das Cotas para a democratização do acesso às instituições federais por parte de jovens historicamente excluídos do ensino superior. De acordo com estudo da Associação Nacional de Docentes de

Instituições Federais (ANDIFES) e do Fórum de Reitores de Assuntos Estudantis (ANDIFES, 2015), esses programas contribuíram para que a população estudantil nas universidades e institutos federais se aproximasse da população brasileira no que tange à representatividade de classes. De acordo com o estudo realizado por essas entidades, cujo recorte é o período 2004-2014, ainda que os estudantes oriundos da classe A continuem sobre representados nessas instituições, houve um aumento da participação das classes C, D e E que, no conjunto, passaram a representar 52% do total de seus estudantes. Também em relação à composição étnico racial, o estudo constata, no mesmo período, uma diminuição de 59,4% para 45,6% do percentual de estudantes brancos, um aumento significativo da proporção de estudantes pardos que passou de 28% para 38% e um incremento menor (de 9% para 9,8%) do percentual de pretos (ANDIFES, 2015).

Os programas Prouni e Fies nas instituições privadas de ensino superior

Tanto o Prouni (Brasil, 2005) como o FIES (BRASIL, 2001b; 2011) são iniciativas do governo federal e destinam-se a estudantes que frequentam cursos presenciais de graduação em instituições privadas com e sem fins lucrativos. Enquanto o Prouni opera mediante a concessão de bolsas, o FIES é um programa de crédito estudantil.

Para ter direito a uma bolsa do Prouni, o estudante deve preencher uma série de requisitos: não possuir diploma de ensino superior, ter renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio (para concorrer à concessão da bolsa integral) ou de até três salários mínimos (para bolsa parcial de 25% ou 50%), ter obtido uma pontuação mínima de desempenho acadêmico no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e ter cursado o ensino médio em escola pública ou em escola privada na condição de bolsista. O Prouni também reserva parte das bolsas a pessoas com

deficiência física, a estudantes que se auto identificam como pretos, pardos e indígenas, desde que atendam aos requisitos socioeconômicos anteriores. As instituições de ensino superior privadas que aderem ao Prouni ficam isentas do pagamento de tributos federais. Estas devem oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para cada nove estudantes regularmente pagantes, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

Conforme mostra a Figura 5, em um período de dez anos, o número de bolsas do Prouni teve um crescimento contínuo, com um pico no ano de 2014. Em 2016, o número total de bolsas caiu e constata-se um maior equilíbrio entre o número de bolsas parciais e integrais concedidas. O número voltou a crescer em 2017.

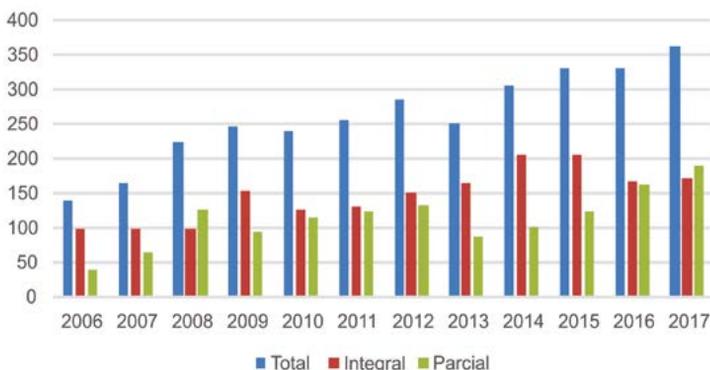


Figura 5 - Evolução do número de bolsas Prouni (em milhares), Brasil, 2006 - 2016.
Fonte: Sindata/Semesp. Mapa do Ensino Superior no Brasil, 2018.

Diferente do Prouni, mas também voltado para estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas, o Fies opera com crédito estudantil. O programa foi criado em 2001, mas só adquiriu vulto após a sua remodelação e ampliação em 2011. Para ter direito ao crédito, o estudante deve ter uma renda familiar mensal bruta de até 20 salários mínimos. Desde que foi reformulado até o ano de 2014, o Fies, com vistas a ampliar o

acesso de estudantes ao crédito, operou com juros bem abaixo de mercado. Não eram exigidos os requisitos de ter estudado em escola pública, auto identificação étnico racial ou desempenho mínimo no ENEM. Todavia, desde 2015, o programa vem passando por muitas alterações em suas regras de funcionamento, tornando mais difícil a obtenção do crédito. Dentre as mudanças realizadas no Fies, por exemplo, consta a exigência de o estudante ter alcançado uma pontuação mínima e não ter tirado nota zero na redação do Enem, como sempre foi exigido para a obtenção da bolsa Prouni.

Com efeito, conforme podemos constatar na Figura 6, o número de contratos firmados no Fies passou de menos de 100 mil para mais de 700 mil, num crescimento de 864% entre 2011 e 2014. Desde o final de 2014, no entanto, com as sucessivas alterações em suas regras de funcionamento e diminuição do orçamento destinado ao programa, o número de contratos diminuiu drasticamente. Em 2017, o número total de contratos firmados atingiu quase o mesmo montante de 2011.

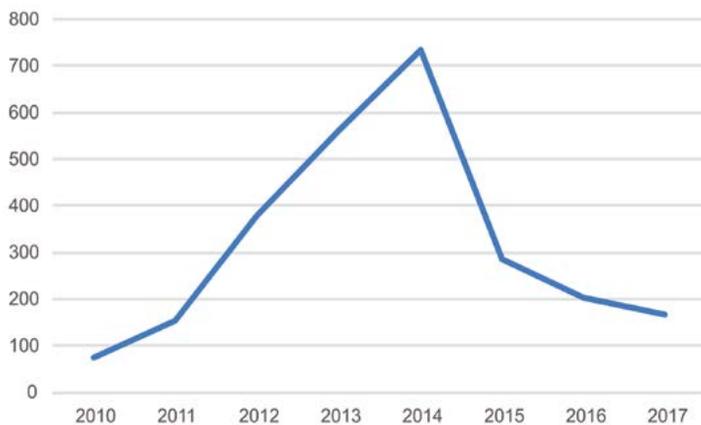


Figura 6 - Crescimento do número de contratos novos FIES (em milhares), Brasil, 2010-2017.

Fonte: Sindata/Semesp. Mapa do Ensino Superior no Brasil, 2018.

Efeitos dos programas de ampliação do acesso para a democratização do ensino superior no país

A ampliação do acesso no ensino superior nas últimas décadas significou efetivamente uma maior democratização desse nível de ensino no Brasil? Em outros termos, o aumento do percentual de jovens entre 18 e 24 anos foi também acompanhado de uma maior diversificação da população jovem estudantil em termos de sua composição socioeconômica e étnica?

Com o objetivo de responder essa questão, vamos apresentar o perfil dos estudantes que estão tendo acesso ao ensino superior no Brasil nos últimos 20 anos, considerando dois aspectos: a renda de suas famílias e a cor de pele autodeclarada por eles.

Os dados analisados são provenientes dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O recorte da população recai na faixa etária entre 18 e 24 anos que, conforme indicamos, constitui a população-alvo dos dois planos nacionais de educação e é priorizada pelas agências internacionais na comparação entre os países. O período analisado compreende de 1995 a 2017.

Em relação ao primeiro aspecto, a renda familiar, depois de separar os jovens que tiveram acesso ao ensino superior em cinco quintis de renda, constatamos que os anos 2006/2007 marcam uma inflexão no comportamento das curvas:

- Até 2006/2007, o percentual de acesso de jovens de renda mais alta, sobretudo os do quinto quintil, é crescente enquanto o de jovens de renda mais baixa (1º, 2º, e 3º quintis) é inexpressivo.
- Após 2006/2007, constata-se movimento inverso: cresce o percentual de acesso de jovens situados nos quintis inferiores de renda e permanece estável o percentual de acesso de jovens dos quintis de renda mais alta. Desde 2006,

cerca de 60% dos jovens situados nos quintis de renda mais alta já tinham acesso ao ensino superior e, essa mesma proporção se mantém até o final do período analisado. Para os jovens dos quintis mais baixos de renda, embora tenha ocorrido crescimento do percentual do acesso ao ensino superior no período, apenas cerca de 7%, 11% e 18% deles respectivamente do 1º, 2º e 3º quintis tiveram acesso ao ensino superior em 2017.

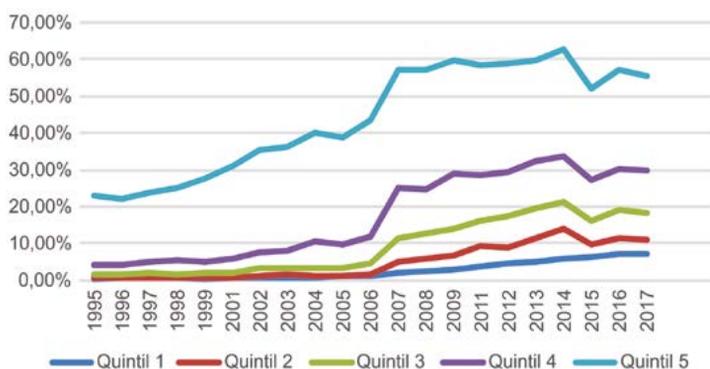


Figura 7–População de 18 a 24 anos por quintil de renda com acesso ao ensino superior, em percentual, Brasil, 1995- 2017.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de microdados da PNADs/IBGE de 1995 a 2017.

Em relação ao segundo aspecto, a cor autodeclarada dos estudantes de ensino superior (Figura 8), separamos os jovens entre *brancos* e *não brancos*. No período analisado, os dados mostram:

- Aumento de três vezes do percentual de jovens autodeclarados *brancos* e de dez vezes do de jovens autodeclarados *não brancos* no acesso ao ensino superior. Os primeiros, que já constituíam a grande maioria, passaram de 1 milhão, em 1995, para 3 milhões em 2017; os jovens autodeclarados não brancos, por sua vez, passaram de 250 mil, em 1995, para 2,5 milhões em 2017.

- Embora o crescimento percentual dos jovens autodeclarados *não brancos* no acesso ao ensino superior tenha sido superior ao dos jovens autodeclarados *brancos*, em termos absolutos estes últimos continuam maioria.
- Há uma tendência de diminuição da distância percentual entre os dois grupos de jovens no acesso ao ensino superior (Figura 9).

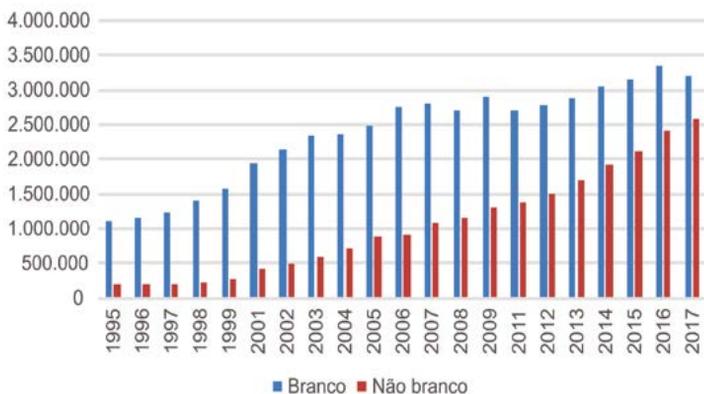


Figura 8—População de 18 a 24 anos segundo cor autodeclarada com acesso ao ensino superior, Brasil, 1995 - 2017.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de microdados da Pnads/IBGE de 1995 a 2017.

A Figura 9, abaixo, mostra a relação da proporção de estudantes autodeclarados brancos e a de estudantes autodeclarados pardos, pretos e indígenas (não-brancos) em relação ao total de jovens que tiveram acesso ao ensino superior no período analisado. O que se constata, de saída, é a tendência de aproximação da proporção de ambos os grupos, atingindo, em breve, a relação equitativa de 50% de cada um deles no acesso ao ensino superior, proporção que reflete a presença de participação desses dois grupos na população brasileira hoje.

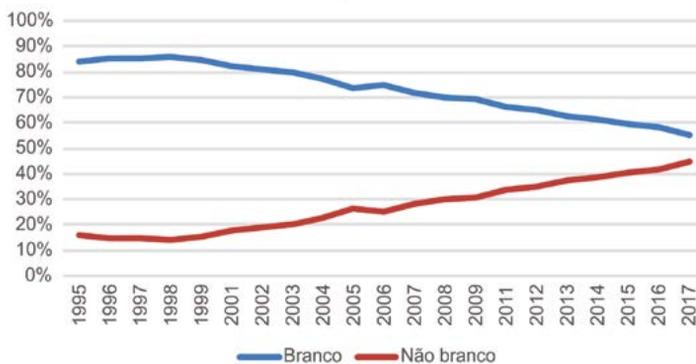


Figura 9 - Percentual da população de 18 a 24 anos com acesso ao ensino superior, segundo a cor autodeclarada, em relação ao total da população de 18 a 24 anos, Brasil, 1995 - 2017.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de microdados da Pnads/IBGE de 1995 a 2017.

Embora os dados indiquem um avanço na aproximação das proporções dos dois grupos de jovens - *brancos e não brancos* - ao acesso ao ensino superior, ainda permanece uma grande diferença entre eles. Essa diferença refere-se à taxa de participação de cada grupo em relação ao total dos jovens que se autodeclararam brancos e ao de jovens que se autodeclararam *não brancos* na faixa etária entre 18 e 24 anos em todos os níveis de escolaridade. Os percentuais de acesso ao ensino, embora evidenciem uma significativa evolução no período analisado, também indicam desafios a serem superados (Figura 10).

Como podemos constatar na Figura 10, embora o percentual de participação no acesso ao ensino superior do grupo de jovens autodeclarados *não brancos* tenha tido um crescimento acentuado e superior ao verificado ao percentual de participação do grupo de jovens autodeclarados *brancos*, ele ainda se mantém menor - passou de 2,4%, em 1995, para 18,7%, em 2017, enquanto o percentual do grupo de jovens autodeclarados brancos passou de 11,4%, em 1995, para 36,1% em 2017.

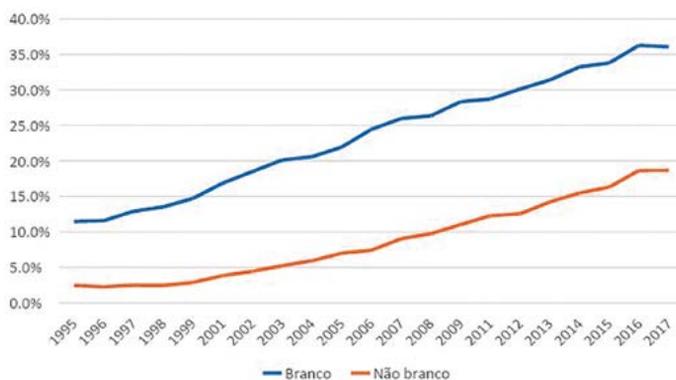


Figura 10 - Percentual da população de 18 a 24 anos com acesso ao ensino superior, segundo a cor autodeclarada, em relação ao total da população de 18 a 24 anos, Brasil, 1995 - 2017.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de microdados das Pnads/IBGE de 1995 a 2017.

Em suma, mesmo após vinte anos de contínuo e acentuado crescimento, o percentual de participação dos jovens autodeclarados pardos, pretos e indígenas no acesso ao ensino superior no Brasil se mantém ainda muito inferior ao percentual de participação dos jovens autodeclarados brancos.

Considerações finais

A literatura internacional (CLANCY *at al*, 2007; VAN VUGHT, 2009; NEAVE, 1999; TEICHLER, 1988; ALTBACH, 2007) é unânime em reconhecer que a ampliação do acesso ao ensino superior é o grande condutor das mudanças que ocorrem no mundo hoje. O crescimento da demanda desse nível de ensino e a demanda crescente por pessoas com maior nível de escolaridade no mercado de trabalho são fenômenos globais. No Brasil, como em outros países da América Latina, não é diferente e, embora as mudanças, em geral, soem parecidas, as respostas dos sistemas nacionais de ensino superior para a questão do acesso ao ensino superior têm

sido muito diversas. Essas variações ocorrem em função das trajetórias próprias de desenvolvimento dos sistemas nacionais – incluindo as políticas de regulação e a relação que se estabelece com os Estados – e das configurações singulares que eles assumem, notadamente em relação oferta pública e privada de ensino superior.

No Brasil, a possibilidade de implementação de políticas voltadas para a ampliação do acesso ao ensino superior, que é como estamos entendendo esse conjunto de ações, associa-se a dois fenômenos combinados. O primeiro, de ordem educacional, refere-se à evolução da escolaridade das crianças e jovens brasileiros vem acontecendo desde o final do século passado, com a gradativa ampliação da base da demanda para o ingresso no ensino superior. O segundo fenômeno tem uma dimensão menos mensurável e faz parte de processos econômicos, sociais e culturais nos quais o diploma de ensino superior passa a fazer parte das aspirações e projetos de vida de parcelas cada vez mais amplas da população até então excluídas desse nível de escolaridade.

Acompanhando os jovens entre 18 e 24 anos que tiveram acesso ao ensino superior, constatamos um crescimento do número deles ao longo dos últimos vinte anos no país. Constatamos ainda que aumentou significativamente o percentual desses jovens situados nos quintis de renda mais baixos e a proporção dos que se autodeclararam pretos, pardos e indígenas no acesso ao ensino superior.

Embora tenham ocorrido avanços no sentido de uma maior democratização do acesso ao ensino superior, ainda persiste uma situação de inequidade nesse nível de ensino: entre os jovens mais pobres, situados no primeiro, segundo e terceiro quintis de renda, apenas 7%, 11% e 18% respectivamente tiveram acesso ao ensino superior em 2017. Em relação à presença de jovens que se autodeclararam pretos, pardos e indígenas no acesso ao ensino superior, constatamos também, no período analisado, um movimento contínuo, porém lento, no sentido de atingir equidade em relação aos jovens que se autodeclararam brancos.

A associação entre crescimento do percentual de jovens entre 18 e 24 anos, mais pobres e não brancos com acesso ao ensino superior e a implementação das quatro frentes de políticas federais voltadas para a sua ampliação não é tão simples. Devido ao escopo e objetivos específicos de cada frente – Reuni, Lei das Cotas, Prouni e Fies – devemos considerar os seus impactos para a ampliação do acesso ao ensino superior de forma separada.

Em relação aos programas voltados para as instituições públicas federais - Reuni e Lei de Cotas -, embora tenham tido impacto no crescimento da rede pública federal e no acesso de jovens pretos, pardos e indígenas e oriundos de escolas públicas, o segmento federal representa uma parte pequena no sistema de ensino superior, respondendo por um percentual limitado de matrículas. Mesmo com o crescimento do número de instituições, de vagas, de cursos no segmento federal de ensino superior, o que se deve, certamente, à implementação do Reuni, a participação das matrículas em instituições federais representa apenas 15% do total de matrículas do sistema nacional de ensino superior. Vale ainda ressaltar que mesmo com todo o esforço de crescimento desse segmento, a participação de suas matrículas no sistema hoje é ainda menor que no ano 2000 quando era de 18%.

Quanto à Lei de Cotas, seguindo a meta estabelecida, ela já atinge metade das vagas da rede federal, o que representa cerca de 7,5% no total de matrículas de ensino superior no país. Todavia, o impacto dessa lei não pode ser mensurado em termos de seu alcance quantitativo no sistema de ensino superior, mas sim em termos do que significa incluir estudantes pardos, pretos e indígenas provenientes de escolas públicas em universidades públicas que, apesar de serem bastante heterogêneas entre si, representam um segmento de qualidade no sistema nacional de ensino superior.

Em relação ao impacto dos programas Prouni e Fies, voltados para estudantes que frequentam cursos presenciais em instituições de ensino superior privadas, na ampliação do acesso ao ensino superior, também devemos olhar os dados de cada programa

separadamente. Embora o Prouni opere em menor escala que o Fies, ele apresenta maior constância em seus resultados, apresentando crescimento contínuo de 2006 a 2017. Neste último ano, atingiu 362 mil bolsas, o que equivalia a cerca de 8% do total das matrículas presenciais em instituições de ensino superior privadas. Já o FIES, programa de maior vulto, apresentou crescimento contínuo e vertiginoso durante cinco anos consecutivos, no número de contratos firmados: de 1,8% (73.017) do total de matrículas privadas em 2010 para 14,4% (690.588) delas em 2014. Desde 2015, no entanto, em virtude de várias e sucessivas reformulações, o FIES teve forte retração. Em 2017, a participação do FIES no total de matrículas presenciais no setor privado foi de 3,7% (170.905), o que restringe de forma significativa o seu impacto na ampliação do acesso ao ensino superior em instituições privadas mediante o financiamento parcial ou total das mensalidades. Juntos, FIES e Prouni, atenderam, em 2014 (ano da melhor performance do Fies) cerca de 20% do total de 4,68 milhões estudantes matriculados em cursos presenciais de instituições privadas, o que equivale a mais de um milhão de estudantes de ensino superior.

Em resumo, no período analisado neste estudo, constatamos que houve ampliação do acesso de jovens mais pobres e dos jovens pardos, pretos e indígenas no ensino superior, todavia, essa ampliação está ainda longe de alcançar uma situação de maior equidade no ensino superior entre jovens brancos e de maior renda e jovens pardos, pretos e indígenas em situação de desvantagem socioeconômica, mesmo com a implementação, nas últimas décadas, dos programas governamentais de ampliação do acesso. Trata-se de um resultado em certa medida previsível, considerando-se que, em geral, programas de inclusão e/ou de ação afirmativa no ensino superior são mecanismos de apoio, mas que não chegam a reverter desigualdades estruturais do país forjadas ao longo de sua história. Até mesmo porque grande parte da inequidade educacional não se localiza nos ciclos finais de escolaridade, mas desponta desde os anos iniciais, mostrando-se mais aguda na passagem do primeiro

para o segundo ciclo do ensino fundamental e, depois, para o ensino médio (BALBACHEVSKY; SAMPAIO; ANDRADE, 2019).

Nesse sentido, programas visando à ampliação do acesso ao ensino superior, como os que tratamos neste estudo, são sem dúvida fundamentais, mas devem ser acompanhados de políticas educacionais mais abrangentes que se voltem para os primeiros anos da escolaridade, período em que, de acordo com ampla e conhecida literatura, se definem as diferenças de escolhas e de oportunidades.

Bibliografia

- ALTBACH, P. (2007). The Underlying Realities of Higher Education in the 21st Century. In: Altbach, P.; Peterson, P. M. (Eds). Higher Education in The New Century: Global Challenges and Innovative Ideas. Rotterdam: SensePublishers, p. xvii-xxiv
- ANDIFES (2015). Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. Pesquisa Relatório Perfil Socioeconômico.
- ANDRADE, C. Y. (2015) Access to Higher Education in Brazil: the evolution of the last 15 years. In: Teranishi, R. T.; Pazich, L. B.; Knobel, M.; Allen, W. R. (Eds.) Mitigating Inequality: Higher Education Research, Policy, and Practice in an Era of Massification and Stratification (Advances in Education in Diverse Communities: Research, Policy and Praxis, Volume 11). Emerald Group Publishing Limited, p.3-18.
- ARRETCHE, M. (2015). Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: UNESP, v. 1. 489p.
- BALBACHEVSKY, ELIZABETH; SAMPAIO, HELENA; DE ANDRADE, CIBELE YAHN . Expanding Access to Higher Education and Its (Limited) Consequences for Social Inclusion: The Brazilian Experience. Social Inclusion, v. 7, p. 7-17, 2019.

- BARBOSA, M.L. O. (2016) Ensino superior no Brasil: um regime de desigualdades efetivamente expandida? Fórum Permanente “Expansão do ensino superior no Brasil na última década: conquistas, limites e desafios”. Campinas: UNICAMP, 21/06/2016.
- BRASIL. Decreto nº 6.096 de 24/04/2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Brasília, DF.: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 7.824 de 11/10/2012. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. DF.: Presidência da República, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF.: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.513, de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, DF.:

- Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Lei Federal 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF.: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Lei Federal 10172/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF.: Presidência da República, 2001a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF.: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Medida Provisória 2094, de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Diário Oficial, Ano 138, n. 77-E, 20 abril 2001b. Disponível em: <http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/dou2001/mp209426.html>. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº18 de 11/10/2012. Diário Oficial da União. Seção 1, n. 199, p. 16, segunda-feira, 15 de outubro de 2012c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências,. Brasília,

- DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.
- BRUNNER, J.J. ;URIBE, D. (2007). Mercados universitarios: El nuevo escenario de la educación superior. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CLANCY, P. et al. (2007). Comparative Perspectives on Access and Equity. In: Altbach, P.; Peterson, P. M. (Eds). Higher Education in The New Century. Global Challenges and Innovative Ideas. Rotterdam, Sense Publishers, p. 35-54.
- HERINGER, R. (2010). Ação afirmativa à brasileira: institucionalidade, sucessos e limites da inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil (2001-2008). In: Angela Randolph Paiva. (Org.). Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras. 1ed. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, v. 1, p. 117-141.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2017. Brasília: INEP, 2018. Disponível em <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 22/04/2019.
- JONGBLOED, B. (2008). Funding Higher Education: a view from Europe. Paper prepared for the Seminar Funding Higher Education: A Comparative Overview organized by National Trade Confederation of Goods, Services and Tourism (CNC). Brasilia, October 13, 2008.
- KENT, R.; RAMIREZ, R. (1999). Private higher education in Mexico in the 1990s: Growth and differentiation. In P. Altbach (Ed.), Private Prometheus: Private higher education and development in the 21st century. Boston, MA: Center for International Higher Education School of Education, Boston College.
- LÉVY, D. (1986). Alternative private-public blends in higher education finance: International patterns. In D. Lévy (Ed.), Private

- education studies in choice and public policy (p.195–213). New York, NY: Oxford University Press.
- SAMPAIO, H. (2014). “Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões”. In Simon Schwartzman (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas, Editora Unicamp, 2014.
- SAMPAIO, H. (2000). *O ensino superior no Brasil. O setor privado*. São Paulo: Hucitec/Fapesp.
- SCHWARTZMAN, S. (2015). “Políticas Públicas de Educación Superior en Brasil”. In José Joaquín Brunner & Cristóbal Villalobos (eds). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2015.
- Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP/ Simdata/). (2008). *Mapa do Ensino Superior no Brasil*.
- TEICHLER, U. (1988). *Changing Patterns of the Higher Education System: the Experience of Three Decades*. London, Jessica Kingsley Publishers.

EDUCAÇÃO: A DELETÉRIA INFLUÊNCIA ESTADUNIDENSE. DA CARTILHA NEOLIBERAL AO FUNDAMENTALISMO RELIGIOSO

Nora Krawczyk

Nas últimas décadas pesquisadores preocupados com a compreensão das políticas educacionais e dos atores nesse processo têm focado seus estudos na configuração específica de relações de poder envolvidas na produção de tais políticas.

Fazendo uma rápida revisão, podemos observar, na produção na área educacional brasileira, diferentes referenciais e conceitos na análise e na reflexão das políticas públicas. Elas têm em comum o afastamento da visão restrita que vê as políticas públicas como uma simples e pura intervenção governamental e focam, com diferentes orientações teórico-metodológicas, no estudo de uma forma específica de ação política, isto é, a complexa dinâmica entre as diferentes dimensões – global, nacional e local – de produção da política educacional; e na definição das prioridades e das mudanças nas relações Estado-sociedade, entre outros.

Entre as abordagens mais citadas na análise de políticas educacionais no Brasil, encontramos a abordagem do “ciclo de políticas”, de orientação pós-moderna e pós-estruturalista, que propõe explorar diferentes “contextos¹” que expressam desde o processo

1 Para o desenvolvimento nessa direção de análise, os autores propuseram um ciclo contínuo, constituído por cinco contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto, o contexto da prática. Posteriormente incluíram o contexto dos resultados e o contexto da estratégia política. Esses contextos se relacionam de forma linear, sem preponderância individual, fazendo, no entanto, parte de cada um deles arenas, lugares e grupos de interesse envolvendo disputas e embates.

de formulação até a implementação, seus resultados e as estratégias políticas que envolvem um conjunto de atividades sociais e políticas para lidar com as desigualdades criadas pelas políticas analisadas. Para esses autores, o foco de análise deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa feita pelos profissionais que atuam no contexto da prática para relacionar os textos da política à prática (MAINARDES, 2006).

Aqui vou me referir rapidamente ao contexto de influência, onde são iniciadas as políticas públicas e os discursos são construídos. Em linhas gerais, ele envolve os partidos políticos e o estado (executivo e legislativo), que sofrem influências globais e internacionais, as quais podem vir em forma tanto de concepções relativas à circulação internacional de ideias quanto do *empréstimo de políticas*. As principais agências internacionais que exercem influência na elaboração das políticas públicas para educação são o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Outra abordagem bastante reconhecida entre os pesquisadores brasileiros é a da “regulação das políticas públicas”, que, inspirada na sociologia política, tem como objetivo “pôr em evidência a importância da regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa” (BARROSO, 2006, p. 11). A política pública é examinada como um “produto dum processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível de recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da ação” (DURAN, 1996, p.8 apud BARROSO, 2006, p. 11).

O processo de regulação social capitalista é um ordenamento normativo que medeia as relações entre estado e sociedade, historicamente legítimo, que busca a solução de conflitos e compensação dos mecanismos de desigualdade e exclusão próprios do modo de produção capitalista. Esse processo tem o propósito de

manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema. Esses ordenamentos supõem uma concepção de organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades, competências do Estado, do mercado e da sociedade, e também tendem a desencadear processos de ressocialização. (KRAWCZYK, 2005, p.817).

Van Zanten (2004, p. 24) afirma que “... é preciso dispor de quadros globais que permitam integrar, ao mesmo tempo: o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos atores implicados; as consequências das ações para seus beneficiários e para a sociedade em geral”.

O conceito de regulação, no estudo das políticas públicas, é utilizado para descrever dois fenômenos diferentes e, ao mesmo tempo, interdependentes: as formas de produção e implementação das regras que orientam a ação dos atores e os modos como eles se apropriam delas e as transformam. As mudanças nos processos de regulação das políticas educacionais são analisadas em três níveis de regulação diferentes, mas complementares: regulação transnacional, regulação nacional e micro regulação local.

De forma bastante sintética, a regulação transnacional refere-se ao conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo. (BARROSO, 2006, p. 44).

A regulação transnacional pode ter diferentes origens: nos países centrais, em estruturas supranacionais (por exemplo, a União Europeia) e/ou em organismos internacionais (BM, OCDE, UNESCO, etc.).

Vamo-nos deter na origem da regulação nos países centrais, devido à sua importância para este trabalho. Neste caso, a regulação transnacional se origina como parte das relações de dependência

em que se encontram os países periféricos, “nomeadamente no quadro de diferentes constrangimentos estruturais de natureza política, econômica, geoestratégica, etc. que integram os chamados ‘efeitos da globalização’” (BARROSO, 2006, p.45).

As ideias que pretendemos desenvolver aqui são resultados de uma pesquisa realizada nos EUA (2015-2016), que teve como objetivo o estudo da sua influência nas políticas educacionais brasileiras contemporâneas. Partimos da ideia de que as políticas que se afirmam como agenda global se originam num país determinado, são apropriadas pelas elites políticas e por grupos econômicos em diferentes países e se transformam em agenda global como parte das relações de dependência internacional.

Sem dúvida, existem hoje condições históricas que favorecem a construção de uma agenda global para educação: a diminuição do poder dos estados nacionais; as relações de dominação e dependência internacional; e o fortalecimento da OCDE, que não só influenciam, através de plataformas comparativas, as políticas econômicas nacionais, mas – e cada vez com maior intensidade – intervêm nas políticas educacionais e na capacidade dos Organismos Internacionais e dos atores supranacionais de disseminar políticas (aparentemente recomendações técnicas) e transformá-las em políticas globais.

A ideia de uma agenda global para educação, como palavra de ordem, ajuda a legitimar e reforçar a ideia do pensamento único; ela é apresentada como um conjunto de medidas técnicas, sem relacioná-las com a realidade do país de origem e/ou de referência – o que permitiria compreender seu real sentido –, ou com os interesses de grupos sociais determinados e as finalidades políticas mais amplas. Ao mesmo tempo, permitiria ajudar a problematizar essas experiências, seu potencial e riscos para o Brasil.

O consenso de Washington é um marco de referência para a construção dessa agenda global. Resultado do encontro, em 1989, na capital dos Estados Unidos, está composto por um conjunto de “recomendações” concertado entre os Organismos

Internacionais (principalmente, FMI, BM e o BIRD) para América Latina, visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo na região, que tem como foco a reformulação do papel do Estado e dos mercados nacionais e internacionais nas políticas econômicas e sociais. É importante destacar que essas medidas já eram proclamadas pelos governos dos EUA e do Reino Unido desde a década de 1970, quando o neoliberalismo começou a avançar pelo mundo e tornou essa cartilha neoliberal uma agenda global. Além disso, instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial já colocavam a cartilha neoliberal como pré-requisito necessário para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996).

As medidas neoliberais proclamadas pelos EUA e pelo Reino Unido chegaram com força ao Brasil a partir dos anos '90 do século XX, com o pressuposto de que seus sistemas educacionais eram referência mundial em educação. Vieram acompanhadas da divulgação de “experiências exitosas” em publicações, fóruns internacionais, palestras de convidados estrangeiros, etc., que justificam muitas das reformas a partir das décadas seguintes. São medidas que afetam as relações de poder na organização e na gestão do sistema educacional e no trabalho pedagógico nas escolas. Afetam também as trajetórias escolares dos estudantes e as condições de trabalho docente e o comportamento das famílias. É interessante chamar atenção para o fato de que os indicadores de qualidade educacional norte-americana², obtidos através de avaliações nacionais e internacionais, mostram que essas “práticas” não são de fato exitosas para a melhoria da aprendizagem das crianças e dos jovens norte-americanos, enquanto outros países, tais como a Finlândia, que não seguem a cartilha neoliberal, mostram um rendimento bastante superior (BASTOS, 2017).

2 Não cabe entrar aqui no mérito desses instrumentos para aferir a aprendizagem dos estudantes.

A implementação dessa cartilha neoliberal, em nome da flexibilização da oferta educacional e da eficiência do sistema educacional, condicionou a concessão de empréstimos e programas de cooperação das agências internacionais aos países periféricos – acentuamos –, como é possível corroborar a partir das décadas seguintes, pela fragmentação, pela privatização e pela desigualdade educacional.

Por que é importante estudar e como estudar as influências na política educacional?

A pesquisa das influências nos processos de produção e implementação das políticas educacionais nacionais permite conhecer a gênese dessas políticas no seu lugar de origem, seus princípios e transformações e seus resultados e consequências. Isto favorece, por sua vez, ter elementos de análise para uma melhor compreensão do que essas “ideias” podem produzir numa realidade histórica internacional e nacional bastante diferente. No entanto, é bastante difícil rastrear empiricamente essas influências.

Elas podem vir tanto em forma de apreciações envolvendo a circulação internacional de ideias ou o empréstimo de políticas quanto através de alianças com setores nacionais. Veremos como, no caso do Brasil, podem ser identificadas essas três formas de influência dos EUA na educação brasileira.

Com este intuito realizamos nos EUA (KRAWCZYK, 2016a) uma pesquisa documental e bibliográfica e entrevistas, que posteriormente completamos com nova literatura e analisamos à luz do estudo, que vimos realizando nas últimas décadas no Brasil, dos processos de produção das políticas educacionais, das medidas que foram se tornando consensuais, dos discursos e da bibliografia.

Aliança empresarial Brasil - EUA

Na década de 1990 já apareciam, nas recomendações do Banco Mundial, formas de atuação presentes no cenário educacional

estadunidense, como as escolas charter, a participação do empresariado na gestão escolar, as alterações nas condições de trabalho dos docentes e nos sistemas de avaliação e *accountability*, entre outros. Um pouco mais tarde, este modelo, que se pode chamar de “modelo EUA”, veio a ser fortalecido no Brasil através de alianças de empresários brasileiros e norte-americanos, que gradativamente vêm ganhando mais e mais poder, nos diferentes espaços de decisões político-educacionais.

Um ícone importante foi o discurso alarmista, nos anos ’80, nos EUA, e ’90, no Brasil, de governos e empresários de ambos os países. Tal discurso, com avaliações extremamente negativas da qualidade de ensino nas escolas, demonizando a educação pública, e previsões pessimistas para o futuro dos países exigia reformas rápidas e maior controle dos governos nacionais e agiu de forma similar à “doutrina do Choque”, definida pela sua autora, Naomi Klein, em sua entrevista a Luiz Queiroz (2015), como “...uma filosofia de poder. É uma filosofia sobre como conseguir seus próprios objetivos políticos e econômicos. É uma filosofia que sustenta que a melhor maneira, a melhor oportunidade para impor as ideias radicais do livre-mercado é no período subsequente ao de um grande choque”.

O início do processo de reconfiguração do espaço público educacional no Brasil, pelo aumento de poder do empresariado, foi cimentado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC. Foi criada uma base legal, similar à que já existia nos EUA e incrementada pelo governo republicano no mesmo período, que permite às entidades privadas adquirir a qualificação jurídica de organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP, usufruir de dinheiro público e gerir instituições do Estado (tais como escolas estatais). Isso pode ser realizado através de parcerias e/ou convênios com todos os níveis de governo e órgãos estatais. Permite também que doações realizadas por empresas possam ser descontadas nos impostos de renda. Além da simplificação do processo legal para que as organizações privadas recebam fundos

públicos, surge o conceito de responsabilidade social empresarial, generalizando-se programas de voluntariado corporativo.

A experiência norte-americana das organizações e das fundações no campo educacional foi um importante impulsor das mudanças do comportamento empresarial em nosso país, principalmente, através das publicações, das consultorias e da alocação de fundos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A avaliação negativa e assustadora da situação educacional inspirou, com uma importante participação do empresariado, a maioria das reformas posteriores em ambos os países, principalmente, o uso de avaliações externas criadas e administradas por fundações empresariais, a mudança da lógica de gestão pública pela privada e as políticas de *accountability* e o *voucher* – bônus/subsídio com dinheiro do Estado, dado aos pais ou às escolas privadas, para que os pais possam matricular seus filhos nessas escolas.

As avaliações externas e as simulações preparatórias se tornaram as atividades principais no cotidiano escolar, e muitos pais vêm percebendo que essa prática está prejudicando o aprendizado, porque muito tempo de aula é ocupado com essas atividades. Isso gera nos estudantes mal-estar (tensão, stress, etc.) e desgosto pela escola. “O excesso de avaliações perpetua uma falsa narrativa de fracasso para muitos estudantes e coloca as escolas em comunidades de baixa renda em risco de fechamento ou privatização – que é o principal objetivo dos privatizadores!” (BERLINER, 2018, p.93). Nos últimos anos, grupos numerosos de pais e estudantes, em diferentes estados do País, passaram a se manifestar contra o excesso de avaliações, exercendo o direito de não participar.

O sistema de *voucher* se fortaleceu nos últimos anos nos EUA, promovido pelo governo Trump e pelos grupos que pressionam por financiamento estatal para as escolas privadas religiosas e laicas (*neo-voucher*). “... geralmente são os pais mais ricos que podem se dar ao luxo de receber o dinheiro que o Estado fornece” (BERLINER, 2018, p.79). Isso porque o *voucher* representa um

montante muito menor que o custo das mensalidades das escolas particulares, o que significa que os pais precisam pagar o restante do valor da matrícula e as mensalidades da escola, ainda que ela não seja das mais caras (BERLINER, 2018).

Como as escolas religiosas, na maioria dos estados, não podem receber dinheiro do Estado, criou-se o *neo-voucher*, um mecanismo para driblar essa lei e encaminhar dinheiro estatal para as escolas paroquiais (BERLINER, 2018; WELNER, 2008).

Quando se fala, no Brasil, da educação nos EUA, a primeira referência que aparece é o “modelo” escola *charter* (escolas estatais com gestão privada), isso porque elas chegaram ao Brasil – de fora e de cima para baixo, das mãos das corporações empresariais brasileiras e de consultores norte-americanos – como um modelo inovador de ensino que garante bons resultados, reafirmando a eficiência e a eficácia da gestão privada.

As primeiras *charter schools* surgiram nos EUA durante a administração Richard Nixon, no início da década de 1970, mas só começaram a ganhar importância a partir da década de 1980, na administração Ronald Reagan, quando iniciativas empresariais começaram a abrir redes de escolas *charter* sob sua orientação e responsabilidade, além de fomentar políticas públicas nesse sentido. Foi quando as ideias do economista Milton Friedman começaram a determinar a política econômica norte-americana e gradativamente a influenciar outros aspectos do pensamento, até se transformarem em senso comum (KRAWCZYK, 2016).

Uma característica importante dessas escolas é que carecem de regulamentação quanto à forma de admissão/seleção dos alunos, às condições de trabalho dos professores, ao que ensinar com quais métodos, ao uso do dinheiro público e quanto à gestão. A porcentagem de escolas *charter* nos EUA não chega a ser 10% do total das escolas públicas, mas elas têm uma tendência de crescimento bastante importante – entre outros motivos, pela pressão que realiza o *lobby* de escolas *charter* nos âmbitos legislativos e, também porque esse movimento faz parte da plataforma política

de alguns governos municipais, estaduais e/ou federal; ou porque utilizam a “doutrina do choque” para implementar a gestão privada nas escolas públicas. É o caso da cidade de Nova Orleans, onde, após o furacão Katrina, que assolou o estado em 2005, o governo transferiu a gestão de todas as escolas públicas para a gestão privada e elas passaram a ser regidas segundo as leis das escolas *charter* daquele estado. Ou o caso do governo Ronald Reagan, em que o neoliberalismo começou a “mostrar sua cara” mais abertamente e se anunciou a catástrofe da escola pública” no seu País.

É bastante esclarecedora a afirmação dos autores do artigo “The legal status of charter schools in state statutory law” (GREEN; BAKER; OLUWOLE, 2015) de que, para compreender se de fato as escolas *charter* são públicas ou privadas, é necessário analisar em detalhe diferentes aspectos da gestão e da dinâmica escolar: propriedade dos bens patrimoniais, relações trabalhistas, governança, transparência e responsabilidade pública da instituição.

No Brasil, temos hoje escolas estatais com gestão privada, que também gozam de uma forte flexibilização e desregulamentação. Fazem parte de um processo de reconfiguração do Estado brasileiro e dos sistemas públicos de ensino, iniciado há, aproximadamente, duas décadas. É uma das estratégias para conduzir o modelo de gestão pública mais próxima da gestão privada.

Elas são atualmente parte de projetos político-educativos, que crescem cada vez mais, em vários municípios e estados brasileiros, os quais procuram transferir sua responsabilidade para entidades privadas, e crescem também pela pressão de setores sociais e grupos empresariais. Mas tanto nos EUA quanto no Brasil, a defesa das escolas *charter* significa muito mais do que o compartilhamento de financiamento público – gestão privada. Compõe esse modelo uma formação e um trabalho docente específicos bastante elogiados pelo empresariado brasileiro e por alguns setores governamentais, inclusive quando se referem à necessidade de mudanças na escola pública tradicional. Nos EUA, os professores nas escolas *charter* são, no geral, mais jovens, menos qualificados e

com menor experiência. A certificação dos professores nem sempre é exigida ou pode ser até dispensada, e a maioria é formada no Programa de curta duração *Teach for América*. Na maioria dos casos, seu salário é menor, eles têm menos benefícios, não dispõem de estabilidade laboral e a rotatividade é muito alta, segundo revelam Patrick Belson, que foi professor de escola charter em Washington, DC, e David Imig, professor da Universidade de Maryland/EUA (KRAWCZYK, 2016b).

Teach for América é um programa de formação de lideranças com forte ênfase na prática *in loco*³, que tem, entre suas competências, a preparação à docência. É um curso de um mês presencial e dois anos de prática em sala de aula de escolas da periferia (TFA, 2019). Os estudantes são contratados como professores temporários, pagos pelos governos estaduais. Corporações de diferentes setores agem como doadores de sustentação do Programa. Uma das mais importantes é a Walton Family, a mesma que também tem o controle de uma das mais importantes redes de escolas *charter*³, como também informaram Patrick Belson (KRAWCZYK, 2016).

No Brasil, a primeira experiência foi o “Ensina, Brasil” (um braço do *Teach for América*), no Rio de Janeiro, em 2012. A gerente que implantou esse Programa foi treinada no Centro Lemann, na Universidade de Stanford. Na ocasião teve parceria com organizações brasileiras e norte-americanas, tais como: Fundação Lemann, Itaú Social, Bain&Company, entre outros. Hoje ela atua em vários estados das diferentes regiões do País, com forte apoio de corporações brasileiras e norte-americanas: Fundação Lemann, the Haddad Foundation, Instituto Sonho Grande e Itaú cultural.

O Programa é apresentado no Brasil, também como uma alternativa aos cursos de pedagogia e licenciatura, pouco flexíveis, das universidades públicas, que no contexto de aligeiramento da

3 Ver Jeff Bryant no Washington Post sobre a ‘Walmartization’ da escola pública (17/03/2016): https://www.washingtonpost.com/news/answer-sheet/wp/2016/03/17/the-walmartization-of-public-education/?utm_term=.7

formação docente, recebe uma forte crítica porque é demasiado longa, custosa e focada na teoria, e não na prática⁴.

Inserções positivas em programas televisivos, como o Fantástico, da Rede Globo, programas especiais do Globo News e do Canal Futura, matérias em jornais impressos e online, como O Globo e Extra, revistas como Veja, atuaram na estratégia de dar visibilidade ao “Ensina-Brasil” “Eles trocam carreiras promissoras por uma vocação: ensinar, recrutados pelo programa Ensina! Jovens formados nas melhores universidades do país começam a lecionar nas piores escolas públicas”, anunciava reportagem de uma revista semanal Veja em 2011⁵. Na mesma época o jornal O Globo⁶ chamava atenção para a inserção dos jovens recém-graduados no sistema público, noticiando que as escolas municipais teriam o “reforço de trainees” referindo-se à rede internacional de formação de líderes na área de educação: a *Teach for all* que estava chegando ao Rio de Janeiro. Além disso, já apontava para a visão de mais longo prazo da iniciativa, qual seja, “criar uma rede de pessoas que poderá influenciar não só no desenvolvimento da educação, como em reformas que influam no desenvolvimento do país” (MOURA; NAJJAR; CARNEIRO, 2019, p.457).

Na última década, várias iniciativas na direção da flexibilização da formação e do trabalho docente estão surgindo no Brasil. A Lei n. 13.415, de 16/02/2017, de reforma do ensino médio, flexibiliza, beirando a desregulamentação, a organização do tempo escolar, do currículo, o oferecimento do serviço educativo (parcerias) e a profissão docente. Existem também, em diferentes estados, conjuntos de escolas em que, em troca de um bônus salarial bastante significativo, comparativamente com o salário, as condições de trabalho – estabilidade e direitos laborais – são

4 Disponível em: <https://www.ensinabrasil.org/nossoprograma>

5 <https://veja.abril.com.br/educacao/eles-trocam-carreiras-promissoras-por-uma-vocacao-ensinar/>. 24 jun 2011

6 <https://oglobo.globo.com/rio/escolas-municipais-terao-reforco-de-trainees-2977626>

radicalmente diferentes das do resto das escolas públicas da mesma rede⁷ (KRAWCZYK, 2014).

As reformas educacionais brasileiras fazem parte de um “pacote” de medidas exigidas pelo poder financeiro internacional. O presidente do Banco Central, Ilan Goldfajn, numa entrevista à CBN, em setembro de 2017, durante uma estadia em New York, ao comentar sobre o otimismo na economia brasileira da elite financeira global, afirmou:

“Houve uma mudança, já faz vários meses, na direção da política econômica: teve uma responsabilidade maior em termos de contas públicas, teve reformas como o teto dos gastos, que foi aprovado no final do ano passado, teve algumas outras reformas como a reforma trabalhista, a reforma da educação, teve mudanças que permitiram os leilões...” (BORGES, 2017, s.p.).

O suposto sucesso da escola charter norte-americana faz dela uma “grife” que governos, deputados, instituições empresariais e meios de comunicação no Brasil apresentam como alternativa de excelência ao ensino estatal. Ao mesmo tempo, o próprio discurso oficial reforça a percepção de “falência” do ensino estatal e da gestão estatal. Todavia, existe uma vasta bibliografia⁸ que mostra que não é possível afirmar que uma ou outra tenha, necessariamente, um desempenho acadêmico melhor, já que dependem de um conjunto de fatores que podem ou não ser encontrados nas escolas *charters* ou nas escolas públicas tradicionais. Além disso,

7 Em Pernambuco iniciaram esse tipo de iniciativa. Hoje temos também escolas públicas com condições de trabalho diferenciadas dos docentes em São Paulo (PEI), Rio de Janeiro, Goiás, entre outros

8 Alguns resultados de pesquisa podem ser encontrados em: Miron, Mathise Welner, (2014); Miron e Urschel (2010); Angrist et al. (2011); Center for Research on Education Outcomes Stanford University - Credo, 2015; Center for Research on Education Outcomes Stanford University - Credo), 2015; Relatório Building a Grad Nation Report, 2016; Berliner (2014); Berliner (2018).

as pesquisas mostram que as escolas *charter* norte-americanas têm se transformado num importante mercado para as corporações que atuam através das Organizações de Gestão Educacional, transformando em mito a ideia de empoderamento das comunidades⁹. As escolas *charter* são muito vulneráveis aos interesses – econômicos e ideológicos – das corporações. Fecham quando não “deram certo” ou se as corporações resolverem investir em outras áreas, e deixam os estudantes com dificuldade de completar o ano letivo. Criam, na sua maioria, uma gestão franchise, com rotinas escolares e propostas pedagógicas padronizadas, acompanhadas por material didático para toda a rede de escolas. Podemos dizer que as escolas passam a ser um “não lugar” na sua relação com o espaço e os outros¹⁰.

Progressivamente, o vínculo entre fundações, consultorias e organizações sociais (OS) brasileiras foi criando novas fontes de apropriação de recursos estatais¹¹, sempre sob o argumento da ineficiência da gestão pública, e criaram o que hoje pode ser chamado de “mercado educacional”: formação docente; consultorias para as escolas e para os diferentes órgãos de governo; produção; produção de material didático e de sistemas de avaliação e implementação e controle de políticas educacionais. Por exemplo, o Instituto Itaú e o Instituto Lemann foram recentemente instituições responsáveis pela coordenação da Reforma do ensino médio e pela elaboração das Bases Curriculares Nacionais, respectivamente.

9 Blog de Diane Ravitch <https://dianeravitch.com/>

10 Conceito acunhado pelo antropólogo francês Marc Augé para designar espaços que são construídos para certos fins e pela relação entre os indivíduos e esses espaços. Por exemplo: os supermercados, quarto de hotel, campo de refugiados, estradas, etc. (AUGÉ, 1994).

11 Com frequência, como nos EUA, são denunciados casos no Brasil de corrupção em escolas estatais de gestão privada. No Brasil está sendo descoberta o que a mídia chama de “Máfia de creches terceirizadas”. Organizações sociais (OS) responsáveis por creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo são suspeitas de desviar verbas. “O grupo é suspeito de crimes como apropriação indébita, peculato, formação de quadrilha e ocultação de patrimônio” (RODRIGUES, 2019)

Os institutos e as fundações empresariais têm atuação nacional, implementando programas diversos nos estados e nos municípios. Ocupam também, com anuência das autoridades estaduais, o lugar de equipes das secretarias de educação.

Um caso exemplar é o estado de São Paulo, onde o Instituto Ayrton Senna, que há mais de uma década vem sendo responsável pela implementação de programas, principalmente na área de gestão pedagógica em várias prefeituras e estados, foi contratado para criação e implantação do novo programa estadual – Inova – de reforma da educação no estado de São Paulo.

O instituto Lemann, por sua parte, foi contratado pela Secretaria de Educação de São Paulo para a seleção de cargos de chefia na educação – supervisores e diretores na Secretaria de Educação de São Paulo e na sua rede de ensino¹². Através de um novo sistema de seleção de cargos públicos, chamado Programa de Líderes Públicos do Instituto Lemann, foram retirados do cargo 70% dos dirigentes que participaram da seleção.

Paulatinamente, as corporações foram ocupando o lugar que, de alguma forma, tiveram os organismos internacionais na década de 1990 – e mais um pouco. Sem perderem espaço, foram elas também responsáveis, junto com o empresariado norte-americano, pelo empoderamento das empresas brasileiras para se tornarem o principal interlocutor na política educacional.

O grau de articulação entre eles [institutos e fundações] e o Estado é de uma simbiose cuja profundidade é difícil de mensurar.... A hibridização de recursos públicos e privados para manutenção de serviços sociais indica essa simbiose entre o que é estatal e privado, mas perdem o caráter público que assumiram num momento específico da história. (CATINI, 2019, p.24.)

Mas o interesse do empresariado na educação pública como um mercado educacional altamente lucrativo não deve obscurecer

12 bemblogado.com.br/site/em-parceria-com-fundacao-lemann-doria-vai-fazer-entrevista-de-emprego-com-diretores-de-escola/

o seu interesse na difusão de valores e comportamentos essenciais à ordem capitalista. Com as especificidades próprias de seu estágio atual, a cultura promoveu: homens movidos pelo espírito empresarial que estejam dispostos a entrar no processo permanente da concorrência, ideologia meritocrática, livre mercado (e daí livre escolha), individualismo, imagem do homem de negócios como herói da modernidade. Princípios que, ao mesmo tempo, legitimam a presença do mercado educacional por eles mesmos criado, com a colaboração, em muitos casos, dos poderes públicos (DARBOT; LAVAL, 2016; LÓPEZ-RUIZ, 2007).

O ensino do empreendedorismo nas escolas é mais um nicho de mercado – em forte crescimento – para as consultorias tradicionalmente dedicadas a assessorar empresas. Elas oferecem aulas e vendem material didático, que mais parece reunião de livros de autoajuda, travestindo um conjunto de recomendações em uma disciplina a ser oferecida nas escolas. Mas, mais do que isso, para os estudantes, o ensino do empreendedorismo implica na naturalização dessa necessidade de auto engajamento constante voltada para a própria sobrevivência e inserção no trabalho, fazendo com que outras perspectivas saiam do horizonte de expectativas. É possível notar uma unidade na metodologia pedagógica das fundações e institutos empresariais, que envolvem o emprego de tecnologias, os projetos de vida dos jovens e o controle dos comportamentos pelas habilidades sócio emocionais. (CATTINI, 2019, p. 27)

Hoje, mais que nunca, as instituições públicas com poder decisão está sendo cooptadas pelo empresariado no Brasil e nos EUA, através da formação de lideranças políticas que passam a atuar em diferentes movimentos de “renovação da política brasileira”¹³ e partidos políticos. Esses movimentos elegeram, em 2018, 29 deputados e 4 senadores em diferentes legendas (OHANA, 2019).

13 Movimentos: Acredito; Agora, Bancada Ativista, Brasil 21, Livres, Movimento Brasil Livre, RAPS e RenovaBR.

A Fundação Lemann foi pioneira em programas de formação de lideranças: criou em 2007 o programa Lemann Fellowship, em parceria com várias universidades norte-americanas e inglesas, e tem como objetivo “apoiar a formação de gente talentosa que sonha em desenvolver o Brasil e buscar soluções para os desafios sociais que enfrentamos”¹⁴. Também criou, junto com a Escola de Pós-Graduação da Universidade de Stanford, um Centro de Empreendedorismo e Inovação Educacional no Brasil, alocado na Universidade de Stanford¹⁵.

É uma mudança sociopolítico-cultural que faz a escola, a pessoa, a sociedade e o Estado atuarem como se empresa fossem.

Liberal na economia conservador nos costumes

Outro aspecto da influência estadunidense nos chega através das igrejas evangélicas pentecostais e neopentecostais que aqui, tal como nos Estados Unidos, abraçaram todo o ideário neoliberal. Hoje, homens e mulheres que detêm em suas mãos fatia importante do PIB brasileiro se declaram candidamente “liberais na economia e conservadores nos costumes”. Essa ideia toma maior proporção a partir do Golpe que ocorreu em 2016, quando a presidenta Dilma Rousseff foi destituída, sem ter sido comprovado nenhum crime de sua parte. Desde então o País segue em um ritmo acelerado de desmonte de direitos e das políticas sociais anteriormente construídas e de ascensão de grupos evangélicos ao poder. Mas, particularmente, nos últimos três anos, o Brasil está vivenciando a presença de uma “cultura evangélica” que dia a dia tem maior visibilidade em diferentes espaços públicos e privados e, através da aliança com o governo federal e a construção de um bloco evangélico no Congresso, ganha cada vez mais influência na

14 Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/projetos/lemann-fellowship>

15 Disponível em: <http://www.fundacaolemann.org.br/centro-lemann-em-stanford/>)

política educacional do Brasil. Tenta impor-se como um elemento-chave na construção de uma “nova cultura nacional”, estabelecendo padrões de sociabilidade e morais básicos.

A Capitol Ministries, organização sem fins lucrativos em Washington, D.C., nos Estados Unidos, chegou ao Brasil no governo Temer, em 2017. Conta com financiamento do vice-presidente norte-americano e tem por objetivo levar até os políticos, no mundo, uma visão evangélica da política¹⁶. Cristina Cunha¹⁷ pondera a esse respeito:

A gente pode observar um elemento diferente do que vinha acontecendo no Brasil desde então, que é uma afinação orgânica entre Estados Unidos e outros países da América Latina a partir desse elemento religioso e que tem na política institucional um lugar importante de atuação. (EL PAÍS, 2019)

As negociações para a chegada do Capitol Ministries foram realizadas pelo atual diretor do ministério no Brasil e pastor da Igreja Batista de Moema¹⁸, que foi parte do Global Leadership Summit, uma organização evangélica americana que realiza capacitação para lideranças empresariais no mundo todo. O pastor admite que exista uma aproximação natural com os partidos mais à direita. O novo Governo¹⁹ é, para ele, o cenário ideal para a chegada:

Na primeira semana de abril, nos reunimos com o Onyx Lorenzoni [ministro-chefe da Casa Civil], que foi muito receptivo, evangélico do Rio Grande do Sul, foi um tempo muito gostoso. “O presidente Bolsonaro estava em Israel, então não pudemos ter contato, mas fomos muito bem recebidos”, comentou. (EL PAÍS, 2019).

16 Desde 2017, a Capitol Ministries abriu ministérios em seis países latino-americanos.

17 Christina Vital da Cunha, professora da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Instituto de Estudos da Religião.

18 Bairro de São Paulo.

19 Governo do Presidente J. Bolsonaro – 2019 - atual.

A reconfiguração dos grupos de poder em diferentes esferas públicas e privadas leva à cena pública da educação um novo ator principalmente através dos pentecostais, na formação do “novo homem” brasileiro. “Tornados uma espécie de fiel da balança no tabuleiro eleitoral nacional desde fins dos anos 1990, os pentecostais são hoje parte iniludível do cenário político brasileiro” (BURITY, 2018, p.16).

A ascensão de uma perspectiva pentecostal na educação no Brasil, que ganha cada vez mais visibilidade na agenda pública nacional e internacional, é possível ser identificada em diferentes espaços e formas de agir: no interior dos órgãos do executivo, ocupando os espaços de poder, como o Ministério de Educação e o Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos²⁰, inclusive defendidos pelo próprio presidente em exercício; na constituição de um bloco de poder no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais, apresentando e defendendo projetos que limitam a autonomia escolar e censuram a diversidade de opinião nas escolas; e mobilizando a sociedade civil através das igrejas fundamentalistas, de uma indústria cultural evangelista e do programa Escola sem Partido.

O governo brasileiro está promovendo uma aliança mundial “pró-família” com governos conservadores, para formar uma bancada de países “amigos da família” na ONU. O propósito é “regatar valores” e conseguir modificar o tratamento que assuntos tais como educação sexual e gênero tem tido nos últimos 25 anos na ONU, na OMS e em outros organismos internacionais.

Tal como disse a ministra da Família no Brasil, seu objetivo na ONU é “defender e resgatar os valores que alguns setores tendem muitas vezes a ignorar”²¹.

Através desse programa, difunde-se um ataque frontal à escola pública brasileira, sob o pretexto de proteção da família.

²⁰ Jair Bolsonaro.

²¹ Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/09/14/governo-bolsonaro-articula-alianca-internacional-pro-familia/?cmpid=copiaecola>.

Elaborado em forma de projeto de lei, ainda que anticonstitucional, já foi aprovado em alguns estados e municípios.

Sob o argumento de que a escola usurpou o direito dos pais sobre a educação moral de seus filhos e atacando o trabalho e a identidade do professor como educador, os propositores desse programa buscam coibir a autonomia escolar, a liberdade de pensamento dos professores, a prioridade do conhecimento científico e multicultural, promovendo um “clima policialesco” nas escolas, via a delação das famílias e dos estudantes. Frases do tipo “Nenhum estudante é obrigado a confiar no professor” podem ser encontradas no seu *site*²². Denunciam a presença, nas escolas, do que eles chamam “ideologia de gênero”, para se referir aos estudos que reconhecem que o gênero é uma construção social e que existe uma diversidade de identidades de gênero, que não se restringe à divisão sexual entre homem e mulher. As acusações vão ainda mais longe, incluindo a negação de fatos históricos, de conhecimento científico, de teorias sociais e de intelectuais reconhecidos internacionalmente.

Com o discurso do programa Escola sem Partido, volta-se à discussão própria do século XVIII com a Revolução Francesa, quando, para ocupar o lugar da Igreja na formação das futuras gerações, surgiu a escola pública, estatal e posteriormente obrigatória, também como espaço de abertura para além dos valores religiosos familiares.

Entre as consequências, temos a perda de um convívio democrático e do direito e do respeito à diversidade, o sentimento de medo e perseguição dos professores. E, o que é mais grave ainda, é que tem dominado o debate educacional num contexto no qual existem inúmeras prioridades que não estão sendo postas em evidência – ou melhor, que estão sendo ofuscadas por esse debate. Desvia-se a atenção das questões realmente educacionais, criminalizando o ensino.

22 Disponível em: <http://www.escolasempartido.org>

Também a defesa do *homeschooling* (ensino domiciliar) chega ao Brasil, como uma modalidade de ensino em que os pais ou tutores responsáveis assumem o papel de professor de seus filhos, ficando o processo de ensino fora da escola. É defendido com o argumento de que é um direito dos pais escolher a educação de seus filhos e, no marco do desmantelamento do poder público na formação das novas gerações, “devolvê-la a seus pais”.

O movimento em defesa da educação domiciliar surgiu nos EUA, através de grupos religiosos norte-americanos, e tem forte apoio econômico em grupos de extrema direita dos EUA, assim como no caso do Brasil o movimento Escola sem partido tem apoio econômico do Movimento Brasil Livre (MBL), que, entre outros feitos, promoveu, junto com outros grupos e partidos políticos, a queda do Partido dos Trabalhadores do governo.

O presidente Jair Bolsonaro assinou o projeto de regulamentação do ensino domiciliar poucos meses depois de assumir, e essa providência, que formava parte de suas prioridades para os primeiros 100 dias de governo, conta com grupos conservadores e fundamentalistas. O projeto de lei altera o que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Ainda que não tenha sua prática legalizada no Brasil, devido à falta de votação no Congresso Nacional, programas de TV, blogs, portais e revistas de grande circulação (principalmente para o público feminino) têm pautado o tema e defendido sua aprovação. Enquanto isso, já existem pressões para destinar recursos públicos, através de voucher (bônus), para as famílias que decidem pela educação domiciliar para seus filhos; editoras já estão produzindo material de apoio para os pais e material didático para educação domiciliar; e algumas escolas particulares de elite oferecem parte de sua grade curricular a distancia, uma vez que uma das possibilidades é ser a educação realizada nos lares, com apoio das escolas na correção de atividades e testes ou na produção de material didático.

Os defensores da legalização do ensino domiciliar se apoiam no direito das famílias de escolher a educação de seus filhos. A partir do questionamento ao “modelo escolar” e/ou ao “monopólio do estado” na formação das crianças e dos jovens, defendem que a escola não é imprescindível para que seus filhos apreendam os conhecimentos por ela transmitidos; que ficam protegidos de ambientes escolares perigosos (bullying, drogas, sexualidade precoce); que lhes permite a conservação de valores morais, culturais, ideológicos e religiosos; que possibilita a flexibilidade de conteúdo curricular e de horários e a experimentação de outras formas de aprendizagem que se adaptem melhor ao desenvolvimento de cada um. O movimento de educação domiciliar, afirma Apple (2003, p. 217), “... reflete o crescimento da consciência privatizada em outras áreas da sociedade. Oferece uma “zona de segurança tanto física quanto ideológica”.

O ensino domiciliar, além de promover o alargamento das desigualdades educacionais e comprometer a socialização dos estudantes, prejudica o espaço cultural da escola pública na constituição de uma sociedade democrática. É importante destacar que os modelos de escola e/ou ensino até aqui analisados (Escola charter, Escola sem Partido e ensino domiciliar) compartilham a ideia de tirar o poder não só da escola – o poder dos professores – na educação das novas gerações, mas também o poder do Estado sobre a escola pública e a educação das novas gerações. Os partidos de extrema direita e os movimentos fundamentalistas e os setores da sociedade profundamente individualistas, em diferentes países, aproveitam essa conjuntura e se juntam no ataque à escola pública.

A destruição da escola pública pela apropriação de interesses particulares é uma dimensão importante do processo regressivo das conquistas sociais adquiridas ao longo de décadas e que estamos vendo serem destruídas num abrir e fechar de olhos, produzindo nem mais nem menos que a precarização e a desagregação da sociedade brasileira. (KRAWCZYK, 2018, p. 12).

As corporações defendem uma modernização conservadora no âmbito econômico e, nesse sentido, estão preocupadas pela

formação de uma futura geração com valores e comportamentos complementares a um projeto neoliberal na economia, o homem empresário de si mesmo. A escola pública é também fortemente impugnada pelos blocos de poder fundamentalistas. Mas estes focam sua ação no ataque aos valores e aos comportamentos de sociabilidade democrática, promovendo a teologia da prosperidade, o culto à família tradicional e uma forte atitude macarthista.

Ambos focam cada vez mais sua atuação nas políticas educacionais e na formação de lideranças.

Não podemos entender o que está acontecendo no Brasil, se não levarmos em conta que o País, como afirma o sociólogo espanhol Manuel Castells, está governado por um novo tipo de ditadura, que tem entre seus pilares sucessivos ataques à educação (FERREIRA, 2019).

Mas tampouco podemos entender o que está acontecendo no Brasil, se não o contextualizarmos num processo internacional de esvaziamento do poder político dos Estados nacionais, transferindo o verdadeiro poder para grandes grupos econômicos, hegemônicos pelo capital financeiro e pelos organismos internacionais que os representam. E, ainda, por uma onda conservadora que vem se erguendo em diferentes partes do mundo, e pelo reconhecimento do valor cultural da instituição escolar que tem levado as forças políticas conservadoras a lutar por maior controle da escola.

Como parte do mesmo projeto, presenciamos – também internacionalmente – o movimento de reformas educacionais que promovem a destruição do ideário da escola pública universalista em que se aprenda pelo trabalho, e não para o trabalho, contrariando a subordinação funcional da educação escolar; um espaço que estimule a curiosidade, o gosto intelectual de aprender e o espírito crítico e a convivência democrática, importante para intervir no mundo. Uma escola que, como afirma o prof. António Nóvoa, “esteja disposta a contrariar destinos²³”.

23 Conferência de abertura do Congresso Internacional Escola Pública: tempos difíceis, mas não impossíveis, organizado pela Faculdade de Educação da Unicamp e realizado em outubro de 2017.

Bibliografia

- ANGRIST et al. Who benefits from KIPP? Institute for the Study of Labor. Discussion Paper Series, IZA DP, n.o 5690, 2011.
- APPLE, M. Educando à direita. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2003.
- AUGÉ, M. Não lugares: introdução a uma antropologia da sobre-modernidade. Campinas: Papyrus, 1994.
- BARROSO, J. (Org.) A regulação das políticas públicas de educação. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.
- BASTOS, R. M. B. O surpreendente êxito do sistema educacional finlandês em um cenário global de educação mercantilizada. Revista Brasileira de Educação, v. 22, n. 70, jul./set. 2017.
- BECK, U. O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BERLINER, D. Escola pública nos EUA. Resistindo aos ataques do governo Trump. In: KRAWCZYK, N. (Org.) Escola pública. Tempos difíceis, mas não impossíveis. Campinas: FE/Unicamp, 2018.
- BERLINER D.; GLASS, D. 50 myths and lies that threaten America's public schools. The real crisis in education. Nova York: Teachers College, Columbia University, 2014.
- BORGES, H. Sob aplausos do mercado financeiro, empresários já lucram com reforma do ensino médio. The Intercept Brasil, 20 out. 2017.
- BUILDING A GRAD NATION REPORT. Progress and challenge in raising high school graduation rates. Civic Enterprises & Everyone Graduates Center, 2016.
- BURITY, J. A onda conservadora na política brasileira traz o fundamentalismo ao poder? In: ALMEIDA, R.; TONIOL, R. (Orgs.). Conservadorismo, fascismo e fundamentalismo. Análises conjunturais. Campinas: Editora Unicamp, 2018.

- CATINI, C. Educação: revelação de mais uma face da financeirização e privatização dos direitos sociais. Revista do Instituto Humanitas Unisinos IHU on line, edição 539, 19 ago. 2019
- CENTER FOR RESEARCH ON EDUCATION OUTCOMES (CREDO). The national study of online charter schools. Stanford: Stanford University, 2015.
- CENTER FOR RESEARCH ON EDUCATION OUTCOMES (CREDO). Urban charter school study report on 41 regions, Stanford University, Stanford, 2015.
- DARBOT, P.; LAVAL, Ch. A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- EL PAÍS. Transnacionais da Fé, 14 ago. 2019. Especial.
- FERREIRA, P. “Vocês estão vivendo um novo tipo de ditadura”, diz sociólogo Manuel Castells. O Globo, 17 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/voces-estao-vivendo-um-novo-tipo-de-ditadura-diz-sociologo-manuel-castells-23812733>.
- GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. Introdução. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). Dicionário de políticas públicas. São Paulo: Fundap; Imprensa Oficial, 2013.
- GREEN, P. C. III, BAKER, B. D.; OLUWOLE, J. The legal status of charter schools in state statutory law. University of Massachusetts Law Review, Massachusetts, v. 10, n. 2. Disponível em: <https://scholarship.law.umassd.edu/umlr/vol10/iss2/1/>.
- KRAWCZYK, N. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? Educação & Sociedade, Campinas, Cedes, v.26, número especial, 2005.
- KRAWCZYK, N. Os empresários dão as cartas. Educação & Sociedade [impresso e online], v. 35, n. 126, 2014.
- KRAWCZYK, N. Política educacional dos Estados Unidos e sua influência no Brasil. Relatório científico. FAPESP, 2016a. Disponível em: <http://noraunicamp.blogspot.com>

- KRAWCZYK, N. Charter school: uma escola pública que caminha e fala como escola privada. Entrevista com Dwight Holmes. Carta Capital [online], 2 set. 2016b. Disponível em: <http://www.cartaeducacao.com.br/entrevistas/charter-school-uma-escola-publica-que-caminha-e-fala-como-escola-privada/>.
- KRAWCZYK, N. Introdução. In: KRAWCZYK, N. (Org). Escola pública. Tempos difíceis, mas não impossíveis. Campinas: FE-Unicamp Editora; Uberlândia: Navegando, 2018. Download gratuito em: <https://www.editoranavegando.com/livro-unicamp>.
- LÓPEZ-RUIZ, O. Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo: capital humano e empreendedorismo como valores sociais. Rio de Janeiro: Azougue, 2007.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. Educação & Sociedade, Campinas, Cedes, v. 27, n. 94, jan./abr. 2006.
- MIRON, G.; MATHIS, W.J.; WELNER, K. Separating fact & fiction: What you need to know about charter schools. Washington DC: National Alliance for Public Charter Schools, 2014.
- MIRON, G.; URSCHER, J. L. Equal or fair? A study of revenues and expenditure in American charter schools. Boulder and Temple: Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit, 2010. Disponível em: <http://epicpolicy.org/publication/charter-school-finance>.
- MOURA, E. da S.; NAJJAR, J.; CARNEIRO, W. Neoliberalização e reforma educacional: a chegada da organização Teach For America no Brasil. RBOEA, v. 35, maio/ago. 2019.
- OHANA, V. Acredito, RenovaBR e Fundação Lemann: renovação ou infiltração? Carta Capital, 30 ago. 2019. Política.
- QUEIROZ, L. “A doutrina do choque” de Naomi Klein. Jornal GNN, 17 jan. 2015. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sociedade/a-doutrina-do-choque-de-naomi-klein/>

- RODRIGUES, A. Máfia das creches terceirizadas é suspeita de desviar verba e comida de unidades em SP Folha de S. Paulo, 12.set.2019. Cotidiano.
- TEACH FOR AMERICA (TFA). Life in the Corps. Site Institucional, 2019. Disponível em: <https://www.teachforamerica.org/life-in-the-corps/onboarding>.
- TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996.
- VAN ZANTEN, A. Les politiques d'éducation. Paris: PUF, 2004. (Collection "Que sais-je?").
- WEIL, D. Charter school movement: History, politics, policies, economics and effectiveness, New York: Grey House Publishing, 2009.
- WELNER, K. Neo voucher: the emergence of tuition tax credits for private schooling. New York: Rowman & Littlefield, 2008.
- WHITTY, G. Controle do currículo e quase-mercados: a recente reforma educacional na Inglaterra e no País de Gales. In: WARDE, M. (Org.). II Seminário Internacional Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas. São Paulo: PUC, 1998.

SEÇÃO QUATRO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADÃ: AVANÇOS EM CONTEXTOS HISTÓRICOS E SOCIOECONÔMICOS

José Ferdinando Ramos Ferreira
Carlos Raul Etulain

Introdução

O acompanhamento da política de segurança pública no Brasil não ocorreu com o mesmo engajamento da sociedade civil se comparado aos das áreas da educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente e cultura. Ao mesmo tempo, a história recente do deste país mostra que o tema “segurança pública” esteve relacionado ao que se compreende por “ordem pública” e por estruturas institucionais verticais atentas a uma agenda de repressão não apenas à criminalidade, mas ao papel social daquele que infringisse determinada regra coletiva.

A seu turno, este país se caracteriza por profundas marcas de criminalidade e violência, étnico-raciais, de gênero, de exploração e criminalização da pobreza, entre outras, cuja origem remonta ao período colonial, por miscigenação, concentração de renda e mortes envolvendo índios e posteriormente escravos africanos.

Quando o tema da segurança pública entra para a agenda política e social, o faz por duas razões. A primeira, em virtude do fracasso das políticas tradicionais no controle da criminalidade e da violência e, a segunda em razão do notável avanço da criminalidade, cujos dados de violência, sobretudo urbana, passou a ser publicizado.

Uma das fragilidades identificadas é o fato de, mesmo após promulgada a Constituição de 1988, a Segurança Pública no Brasil está marcada por demandas acumuladas e mudanças incompletas, associada à sua subsunção às forças policiais, e alterações

incipientes na estrutura da justiça criminal, o que torna explícita a ausência de coordenação e controle e abre margem para a insegurança jurídica.

Freire (2009) argumenta que as iniciativas na área de segurança têm sofrido variações significativas quanto aos seus objetivos e estratégias ao longo das últimas décadas, as quais apresentam características delineadas por três principais paradigmas: (a) Segurança Nacional, vigente durante o período da Ditadura Militar; (ii) Segurança Pública, que se fortalece com a promulgação da constituição de 1988; e (iii) Segurança Cidadã, perspectiva que têm se ampliado na América Latina, e no Brasil em especial, a partir de meados de 2000 (FREIRE, 2009).

O conceito de Segurança Nacional esteve fundamentado na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, esta formulada pela Escola Superior de Guerra (OLIVEIRA, 1976). Tal conceito é compreendido pela habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais e cuja defesa do Estado expressa na primeira Constituição do regime militar, em 1967 e pela emenda constitucional de 1969 que destacou o papel das Forças Armadas para a execução da política de segurança nacional (FREIRE, 2009). Neste sentido, a Ordem Pública se relaciona com a ideia de prevenção e conservação da organização estabelecida por meio da repressão social.

A Segurança Pública tem um capítulo próprio na Constituição promulgada em 1988, no Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Esta, em seu artigo 144, estabeleceu que a Segurança Pública “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”, sendo dever do Estado a sua garantia. Trata-se de um processo sistêmico e otimizado que envolve ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos

que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos (BEN-GOCHEA et al., 2004).

A rigor, política de segurança pública trata das ações do Estado para assegurar a paz pública. E, neste escopo participa do sistema de justiça criminal, espaço do qual fazem parte também a Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário (CEV, 2000).

Diferentemente da característica de ordem pública para a Segurança Nacional, “ordem pública” para a Segurança Pública “será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes” (DA SILVA, 2009, p. 635).

A perspectiva de Segurança Cidadã insere-se uma abordagem multidisciplinar envolvendo políticas públicas multi-setoriais implementadas de forma integrada, com foco à natureza multicausal da violência e para a qual é destinada a sua prevenção à violência no território onde ocorre. Neste sentido, não se restringe à atuação das forças policiais (FREIRE, 2009, p. 107) e depende das ações específicas localizadas.

Entretanto, a atividade de segurança e controle da criminalidade não tem sua natureza na *res-pública*; e em parte da história da civilização ocidental, o comportamento criminoso foi considerado como problema de ordem privada. E as suas raízes guardam íntima relação com o surgimento da polícia e, neste sentido, pode-se afirmar que a instituição Polícia tem a legitimidade de ações repressivas e preventivas.

Polícia é, uma organização administrativa (da Polis, da Civita) do Estado na medida necessária à salvaguarda e manutenção da ordem pública (LAZZARINI, 2008).

Do ponto de vista acadêmico, o tema e objeto “polícia” esteve subordinado em grandes esquemas explicativos. Em perspectiva liberal, as instituições policiais eram vistas como um componente das instituições do progresso moderno, mas pouco significativa

da história de um Estado racional e democrático. Em perspectiva marxista, as polícias faziam parte da história de um Estado e burguesia opressores e, neste sentido, compondo-se enquanto instituição repressiva (BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

A despeito destes modelos explicativos, a aproximação do tema segurança pública e polícias está associada a estigmas que se reforçaram por conjunturas conflituosas dos anos 1960 no mundo e, possivelmente de forma mais radical no Brasil, que estava sob o controle de uma ditadura militar.

No exercício e divisão dos trabalhos de segurança pública está o fato de que a atividade policial se mostra condicionada pelo direito penal e processual penal, cujas matérias legislativas são de sua competência exclusiva.

O termo segurança “pública” não aparece na Constituição de 1934; nesta Constituição aparece a expressão segurança “interna” para tratar de temas de controle da ordem.

A expressão segurança “pública” aparece pela primeira vez na Constituição de 1937, cabendo à união a competência de regular e garantir “o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme” (artigo 16, inciso V).

Para o ano anterior a CF de 1937, existiu a Lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936, regulava as atividades das polícias militares e as vinculava às unidades da federação, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército.

A Lei de 1937 seria revogada em algumas décadas, pelo Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967, que regulamentou a CF de 1967 no que tange à atuação das polícias e reestabeleceu a competência das polícias militares para a “manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal”.

Somente na Constituição Federal de 1988 houve o resgate da expressão e caráter “públicos” da segurança, tratando-os num capítulo específico sobre segurança “pública” – ainda que venha a repetir a CF de 1937 e não definir o significado desse conceito. A CF de 1988,

em seu artigo 144, definirá tão somente quais são as instituições públicas encarregadas de prover segurança “pública” (LIMA, 2011).

Os avanços promovidos na Constituição de 88 no tema da segurança pública podem ser vistos pelas inovações no cotidiano do trabalho policial, como a abolição da prisão correccional e a completa judicialização de todas as modalidades de prisão, retirando da discricionariedade policial a prisão administrativa. Isso levou contingentes de policiais a criticar a normatividade democrática por ter ela “retirado os instrumentos de trabalho da polícia” (LIMA, BUENO, MINGARDI, 2016)

Então, se, de um lado a conjuntura do descontrole da violência desfavoreceu o debate sobre reformas institucionais, valorizando as ações emergenciais, por outro lado, foi esta mesma conjuntura que, ao persistir, forçou a necessidade de debate público sobre segurança, justiça e polícia.

A este respeito, a pergunta central para este artigo se refere aos possíveis avanços obtidos no campo das políticas públicas de segurança pública e cidadã; a saber, quais as especificidades sócio históricas e institucionais permitem afirmar sobre a conversão de políticas de segurança de caráter repressivo e de foro íntimo das elites brasileiras, para um debate e (re)construção da instância de segurança voltada ao bem-estar e coletivo da sociedade brasileira na sua forma pacífica e democrática?

Para tanto, este artigo se divide em três partes. A primeira, estabelecendo um recorte da história brasileira sobre os mecanismos de repressão e combate à violência neste país, intitulado “Segurança Pública e aparato repressivo no Brasil: perspectiva sócio-histórica”. A segunda parte, trata da expansão da violência no Brasil e sua relação com as estruturas de desigualdade, sob o título “Contexto socioeconômico recente da violência no Brasil”. E a terceira e última parte, debate os arranjos interinstitucionais que contribuem para a construção de uma política pública de segurança pública com características cidadãs, com o título “Iniciativas e Realização orçamentária da segurança pública”.

Segurança Pública e aparato repressivo no Brasil: perspectiva sócio-histórica

Período Colônia (1500-1815) e Império (1822-1889)

Do ponto de vista sócio-histórico, segurança pública e polícia estão explicados sob diferentes abordagens para as quais o marco regulatório se insere em períodos distintos.

Faoro, em seu “Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro”, traz a explicação para as mazelas encontradas na estrutura do poder patrimonialista estamental. E, entre suas constatações, atribui a origem da polícia com a primeira guarda militar em solo brasileiro, no início do séc. XVI (FAORO, 1997).

Carvalho (1980) contesta a tese estamental de Faoro ao demonstrar o papel da formação da Guarda Nacional. De acordo com Carvalho (1980), as bases de poder no Brasil eram outras, e possuíam foco independente no latifúndio agrário. Esta ambiguidade foi resolvida, segundo Carvalho, mediante o estabelecimento de compromisso entre Estado e poder privado econômico, cujo exemplo era a Guarda Nacional. A nomeação de membros do poder central, bem como dos delegados de polícia – estes últimos, recrutados invariavelmente entre os poderosos locais, reduzia o conflito de interesses e solucionava o problema da manutenção da ordem num território extenso (CARVALHO, 1980). Os conflitos eram, assim, processados na esfera pública, mas o conteúdo do poder mantinha-se na esfera privada.

Cotta (2012) observou que, no séc. XVII, o funcionário incumbido de cumprir a ordem pública (alcaide) exercia diligências nas vilas brasileiras acompanhados por escrivães no sentido de efetuar prisões de transgressores. Para este autor, e no período da mineração, a garantia da segurança dos moradores e comerciantes, bem como o cumprimento das determinações da coroa portuguesa eram realizadas por ordenanças, cujo responsável estava a cargo de um capitão-mor, eleito por moradores locais, exercendo

poder que emanava de suas grandes propriedades de terras, comerciantes e sesmeiros que, em conjunto com as Câmaras locais, os capitães-mores atuavam como organismos de repressão social (COTTA, 2012).

Holloway (1997) enfatiza os aspectos de controle social e repressão, exercidos pela polícia no contexto de uma sociedade escravagista. O autor estabelece o vínculo da atividade de polícia ao séc. XIX quando, em 1808, durante a chegada da coroa portuguesa ao Brasil, foi criada a Intendência Geral de Polícia da Corte, com atribuições de controle da criminalidade, saúde pública, urbanização, saneamento e iluminação pública.

Bretas e Rosemberg (2013) explicam que, a despeito das clivagens regionais, os corpos de polícia militarizados – criados a partir do impulso descentralizador da Regência (1831-1840), se resguardavam de uma estrutura burocrática que operava à revelia dos interesses locais e privados. E, após a Guerra do Paraguai (1864-1870) – quando as forças policiais se reorganizam e a Guarda Nacional começa a perder seu caráter policialesco – percebe-se então o avanço de organizações policiais atreladas ao poder central via presidente da província e Ministro da Guerra (BRETAS; ROSEMBERG, 2013). Destaque-se ainda dois pontos deste pressuposto: o primeiro, da observação empírica da sedimentação burocrática das polícias e em movimento ambivalente de um espaço público estatal liberal, como um espaço de interdependência e de negociação perpassada por um filtro relacional de interesses difusos e assimétricos. E o segundo, que se refere à ampliação do espaço de autonomia funcional que adquirem os aparatos policiais, sobretudo de vertente militarizada, cuja autonomia se reveste, de um lado por uma distância em relação à esfera política, o que transformaria os policiais em modelos de capitães do mato e por outro lado, resguardando o interesse ligados à “profissão” policial, reivindicando o monopólio de um saber específico (BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

Período Republicano e democracia contemporânea

Após a proclamação da independência em 1822, o tema da segurança permaneceu sob responsabilidade das camadas socioeconômicas abastadas e agricultores. E a historiografia trata do tema a partir de um modelo repressivo de Estado (BRETAS, 1997; MAUCH, 2004; SANTOS, CARVALHO, 2001; MARTINS, 2012; SOUZA).

Com a Primeira República (1889-1930), o aparato repressivo estatal foi alterado pelas relações entre as classes dominantes e subalternas, abolição da escravidão e instauração de um tipo de federalismo descentralizado e associado ao crescimento urbano (HOLLOWAY, 1997). Ao aparelho policial coube o controle da população rural que migrou em massa para os principais centros urbanos. E o Código Penal foi reformulado neste contexto, em 1890. Influenciado pelo Direito Positivo, a ênfase jurídico-penal acerca do crime recaiu sobre o criminoso e não sobre o ato criminal. Disso resultou que o crime transferido importância às práticas comuns das chamadas “classes perigosas”, compreendidas por ações e hábitos de vadiagem, prostituição, embriaguez e capoeira (HOLLOWAY, 1997).

O fim do arranjo político da Primeira República ocorreu com o golpe de Getúlio, período conhecido pela Era Vargas, marcado pela centralização no plano federativo e limitação de participação partidário (COSTA, 2004). No concernente à polícia, foi implementado o Decreto 24.531 de junho de 1934, reformulando quadros e funções, o que ampliou o poder do Chefe de Polícia. De acordo com Costa (2004), isto resultou num poder do chefe de polícia superior ao do Ministério da Justiça, e exercendo direção dos órgãos de repressão federais e estaduais. Segundo Faoro (1997), a repressão política empreendida por Vargas, sustentava-se por três eixos: polícia política, legislação penal sobre crimes políticos e Tribunal de Segurança Nacional. A vigilância política para nível nacional estava centralizada no Distrito Federal e cabia à Polícia Civil coordenar as ações dos demais estados da Federação.

No final do século XIX e início do séc. XX, com a República e o modelo federativo adotado, as antigas províncias – que se constituíram em estados autônomos – se organizaram para preservar o modelo e a independência conquistadas pelas unidades federadas (BICUDO, 2000).

Estas Forças Públicas serviram de base aos movimentos contra o poder central deflagrados em 1924 e 1932. E, com a vitória do governo central associado à definição do Estado Novo em 1937, as Forças Públicas perdem prestígio e cedem funções para as Forças Armadas. Mas, ao mesmo tempo, as Forças Públicas procuravam absorver funções ocupadas pelas Polícia Civil e a Guarda Civil, fato que se estendeu para a década de 1950.

Procurava-se assim, reunir numa mesma organização policial, características eminentemente civis da Força Pública e da Guarda Civil. Mantinha-se na Polícia Civil os seus delegados e investigadores para as tarefas da chamada polícia judiciária, de caráter repressivo – uma vez que a sua ação viria após as práticas delituosas – oferecendo as provas necessárias aos procedimentos judiciais.

Com o golpe de 1964, seguiu-se concepções da ditadura militar e da ideologia da segurança nacional, buscando a criação de uma força militar auxiliar, para responder aos atos da guerrilha urbana que se intensificavam em contestações sociais através da luta armada. O decreto-lei 667, de 2 de julho de 1969, atribuiu ao Ministério do Exército o controle e a coordenação das Polícias Militares em todo o território nacional, estando o cargo de inspetor geral das Polícias Militares desempenhado por um general de brigada, em serviço ativo. Neste contexto, a Polícia Militar substituiu, as “Forças Públicas” e as “Guardas Civis”, as primeiras nos enfrentamentos populares e as segundas no policiamento preventivo, sob controle direto do Exército (BICUDO, 2000).

Para garantir o Estado de Segurança Nacional, foi criado o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e órgãos de informação das Forças Armadas, como o Destacamento de Operações de Informações-Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI),

cujo objetivo era garantir o bloqueio e eliminação de qualquer força que exercesse pressão ou ameaçasse o Estado e a Doutrina de Segurança Nacional.

Até os anos de 1970, ocasião em que o Brasil experimentava a ditadura militar, o tema da criminalidade era concebido basicamente por um problema de polícia. E, com o processo de redemocratização iniciado nos anos de 1980, esperava-se que o tema da segurança pública fosse acolhido para reflexão de setores progressistas no sentido de contrapor à demanda pela ordem, cujo viés era abraçado por grupos conservadores (CANO, 2006).

Contexto socioeconômico recente da violência no Brasil

Neste país, e desde a industrialização dos anos de 1950, o modelo de acumulação de capital adotado trouxe variações do consumo e a ilusão de igualdade nas oportunidades e a ideia de meritocracia. Este modelo contribuiu para o golpe de 64, o qual perdurou por mais de duas décadas por forte movimento de deterioração das relações sociais, que impactariam na vida dos trabalhadores, na falta de habitação popular, na explosão do número de favelas.

Com o avanço da população do campo à cidade, mudou-se também as formas e intensidade da violência, pois que o padrão de modernização trazido pela industrialização, se possibilitou de um lado a melhoria na qualidade de vida e melhores ofertas profissionais, também trouxe efeitos adversos por não possuir uma política econômica preocupada com as questões sociais, resultando na estagnação econômica, superinflação, desemprego, violência, e consequência à outras relações sociais, da família, da ampliação do uso de drogas, de queda no interesse pela educação, e competição individualista amplificada pelo papel dos meios de comunicação de massa.

Entre os fatores que contribuiriam para essa alternância no padrão de urbanização brasileiro, estão (a) a queda acelerada da

fecundidade, (b) a crise econômica que assolou a região na década de 1980 e em parte da década de 90, e (c) a culminação de um processo natural de desconcentração da atividade produtiva (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010).

Neste sentido, o crescimento da violência e da criminalidade urbana não se refere somente à pobreza, mas à marginalização dos pobres e ao bloqueio das oportunidades numa sociedade que propõe como valor maior o consumo ilimitado (BELLUZZO, 2002).

Nos anos de 1980 se estabelece o acompanhamento de dados sobre violência e criminalidade no Brasil, cujos resultados se mostraram alarmantes.

Até o início dos anos 2000, os delitos mais importantes eram, respectivamente, contra o patrimônio, o roubo de automóveis e roubo com agravantes e no primeiro ano deste novo século, o Brasil tinha como principais delitos o crime contra o patrimônio, totalizando 84%, seguido por violência contra as pessoas e drogas, ambos, com 8% cada (ROMANO, 2005).

Entre 1980 e 2000, a taxa de homicídios do Brasil passou de 11,4 para 27,8 ocorrências por 100 mil habitantes. O quadro pode ser mais grave, se considerada pesquisa de Cerqueira (2013), chegando ao cálculo de que, entre 1996 a 2010, haveria cerca de 130 mil homicídios no Brasil que não foram incluídos nas estatísticas de mortes violentas. Isto representaria cerca de 60 mil ocorrências anuais (CERQUEIRA, 2013).

A gravidade destas informações se estende para além dos números e indica a existência de repertórios complexos de violência no cotidiano e por relações interpessoais, produzindo vítimas secundárias (familiares e amigos das vítimas) e o crescimento da sensação de insegurança, de modo que o crime passou a figurar como uma das principais preocupações dos cidadãos brasileiros, ao lado do desemprego.

Este contexto específico de segurança pública brasileira conviveu (e permanece) ao lado de indicadores de violência e criminalidade elevados com crescimento médio de 20% ao ano. Entre

1980 e 2010, a violência ocorreu em dois planos, com (i) a taxa de letalidade aumentando anualmente, e (ii) com as vítimas e os atores da violência, tornando-se gradativamente mais jovens. Enquanto que o máximo da taxa de homicídios por 100 mil habitantes cresceu 154% entre 1980 e 2010, a média de idade dos envolvidos nos homicídios variou de 25 para 21 anos, e passou de 27,7 por 100 mil habitantes para 70,6 por 100 mil habitantes no período mencionado (WAISELFISZ, 2013).

Parte substancial da criminalidade é gerada pela desigualdade em meio à pobreza e tem como vítimas os próprios pobres, gerando um ciclo contínuo de violência e pobreza (GAROFALO, 1997; VERGARA, 2002). A este associa-se o crescimento do tráfico de entorpecentes no país, que viabilizou cada vez mais a inserção de jovens no ciclo vicioso da criminalidade e da violência (SAPORI & MEDEIROS, 2010). Não bastasse, ao envolvimento ao tráfico, os jovens ingressam pelo relacionamento contínuo com o grupo criminoso, com o qual compartilha valores, crenças e regras (ZALUAR, 2012).

De acordo com Saporì (2012), este segmento social foi alvo de uma crescente disseminação pelos meios de comunicação de massa dos valores individualistas, consumistas e aos modelos culturais próprios à classe média, e, portanto, com a persistência das estruturas de desigualdade social, estes jovens tendem a adentrar no caminho do tráfico de drogas e da violência (MISSE, 1999).

Além da permanência e envolvimento de jovens envolvidos em contextos de violência, foi possível diagnosticar que, a partir dos anos 2000, entre as causas do aumento da violência letal foram adicionados agravantes como (a) da proliferação de facções e organizações criminosas e a dinâmicas do tráfico de drogas, (b) a violência patrimonial, (c) violências interpessoais, (d) violência doméstica, bem como (e) a ausência do Estado em determinados territórios urbanos e (f) conflitos entre policiais e cidadãos. Há fatores transversais presentes neste cenário de violência letal, como as vulnerabilidades sociais, e a disponibilidade de armas de fogo (MJ, 2017).

Os problemas sociais, se não tiveram agravamento em meados de 2000 em virtude das políticas sociais adotadas, também pouco avançou contra a violência, sobretudo porque ela já estava alicerçada por vinte anos. Isto pode ser visto no baixo índice de elucidação dos homicídios e na morosidade da justiça, que pode fazer tramitar um processo contra a prática delituosa em até 120 meses, contribuindo para consolidar a cultura de impunidade e inoperância dos operadores do Direito e de “naturalização” da violência.

Mesmo assim, houve alguma redução nas taxas de violência homicida total em 2007, que pode estar relacionado ao investimento em políticas sociais de atendimento aos estratos inferiores. Por outro lado, incrementou-se o papel dos jovens na ação delituosa. Mas a letalidade já instaurada, também atingiu os jovens das instituições públicas das forças institucionais de repressão.

No Brasil, muitas ações violentas são praticadas por instituições policiais, em volume expressivo. E, no caso brasileiro a maioria dos homicídios é praticada por forças policiais, fato que contribui para que 70% da população desconfiem dos aparelhos de repressão e produza sentimento de insegurança (PNUD, 2013, p. 08).

Este é um processo de criminalização da pobreza e da miséria, o qual está intimamente relacionado à insegurança social, e, em acordo com Wacquant (2001), também produzida pela dessocialização do trabalho, recuo das proteções coletivas e a mercantilização das relações humanas (WACQUANT, 2001, p. 13).

Verificados os dados desde 2012, constatou-se que a taxa de mortalidade por homicídio de um policial no Brasil é três vezes superior à taxa de homicídio de um cidadão comum. Comparativamente aos EUA, país com número muito superior de armas de fogo em circulação e com população 60% maior que a brasileira, o número total de civis mortos pelas polícias em todo o ano citado foi de 410 enquanto que no Brasil, foram notificados 1.890 homicídios, ou seja, 4,6 vezes a mais (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2013).

Compreendendo todos os casos de “confrontos com civis ou lesões não naturais com intencionalidade” envolvendo policiais na ativa (em serviço e fora de serviço), o número de vítimas em confronto com a polícia cresceu 4,3% em 2019 se comparados a 2018. Foram 2.886 mortes provocadas por policiais no primeiro semestre no Brasil de 2019. Neste mesmo período, 85 policiais foram assassinados, contra 187 no ano de 2018 (ATLAS, 2019).

O fato acima contribuiu para que, nas últimas duas décadas houvesse incremento na autoproteção e contratação de segurança privada, tornando-se um “fenômeno do vigilantismo” (PNUD, 2013), aprofundado o desequilíbrio e as desigualdades no acesso à segurança como “rés pública”, produzindo outro fenômeno, das milícias, e consolidando organizações criminosas que praticam a proteção e extorsão em estrutura territorial estável como organização empresarial de negócios ilícitos (ZALUAR, 2002-03). Este episódio demonstra que o problema não está circunscrito à segurança pública; é mais abrangente e guarda relação com a estrutura social como um todo.

Do ponto de vista dos atores sociais, a violência do cotidiano é uma imposição de aparente desordem, uma vez que é uma lei imposta pelo outro, e que segue uma lógica exterior e dilemas no âmbito privado (Souza, 2009).

Na perspectiva das famílias residentes das periferias, este ordenamento funciona melhor do que a justiça estatal democrática justamente porque existe a interpretação dos moradores das periferias dos centros urbanos de que a justiça pública e a repressão policial seguem no sentido oposto às suas necessidades de sobrevivência digna. Neste sentido é que se encontram evidências de que o crime também procura realizar a gestão da violência, sobretudo nos grandes centros urbanos, “pacificando” as periferias das cidades, em especial quando tais grupos buscam mitigar o impacto da ação das polícias (FELTRAN, 2012).

Somando a esta realidade, existe a letalidade da ação policial no Brasil, comportando um número de mortes em confronto

bastante superior aos observados nos países desenvolvidos (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019)

A relação entre população e policiais por logo tempo foi relegada a segundo plano, o que resultou em arbitrariedades do policial, por não ter ou não querer ter controle sobre suas decisões e ações diárias, além de se dar prioridade à disciplina interna (BAYLEY, 1994; BITTNER, 1990).

O estudo de Battibugli (2010) sobre o período democrático de 1946 a 1964, demonstra a existência de um distanciamento entre uma política formal de segurança pública – engendrada na esfera do governo ou nas altas instâncias da hierarquia policial - e uma “cultura policial” desenvolvida pela pertinácia do serviço cotidiano das ruas, e que reproduz práticas e valores alheios às prescrições oficiais.

O cotidiano de abuso policial pode ser melhor compreendido se considerar o fato dos policiais em contato com a população pertencerem ao mais baixo escalão, com menor preparo técnico, menor escolaridade e menor salário da corporação, mas com grande margem de arbítrio. A seu turno, o regulamento disciplinar existente na Força Pública, expressa o respeito ao princípio de hierarquia, subordinação e disciplina militar, bem como à correção no uso da farda e da aparência do policial. Entretanto, com poucas normas e meios eficazes de controle das ações dos soldados nas tarefas diárias de policiamento e na relação com o cidadão.

Sabe-se que em qualquer instituição existem instrumentos para garantir sua perpetuação no tempo. E, na segurança pública, existem duas frentes de defesa. De um lado, o “espírito de corpo” encobre as violações cometidas dos superiores hierárquicos e do mundo externo, sociedade e esfera política (BATIBUGLI, 2006) e de outro lado, os trabalhadores da segurança formam redes de solidariedade interna, a qual é acionada em casos de perdas de direitos, possibilidades de punição ou outra eventual dificuldade (WILSON, 1995). E ambas se unem em caso de ameaça à corporação.

Iniciativas e Realização orçamentária da segurança pública

A Segurança Pública desenvolve suas ações através dos seguintes órgãos: (i) Polícia Federal; (ii) Polícia Rodoviária Federal; (iii) Polícia Ferroviária Federal; (iv) Polícias Civis; (v) Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

No artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que trata da segurança pública, os estados, municípios e o governo federal possuem diferentes competências em relação a este tema. E esta divisão de competências torna as políticas voltas à área de segurança ainda mais complexa. Primeiro, do ponto de vista institucional, necessita articulação entre os entes da federação, bem como das esferas de poder e, segundo, diz respeito ao tempo para se obter resultados, ainda mais quando estes programas estão voltados às áreas sociais, e, portanto, necessitam de modificações que ocorrem entre as relações interpessoais e ao cenário onde estão inseridos (ARRETCHE, 2000).

De acordo com Beato e Peixoto (2005), as políticas públicas voltadas à redução da criminalidade e da violência devem ser elaboradas de acordo com a realidade local, o que exige clareza dos fatores que contribuem com a criminalidade e, ao mesmo tempo, possibilita melhor realocação de recursos financeiros (BEATO e PEIXOTO, 2005).

A solução encontrada para a segurança pública no Brasil foi a adoção de programa multi-setorial envolvendo 19 ministérios (THE WORLD BANK, 2011) que redefine papéis e funções da segurança e incorpora a concepção de cidadania, a partir do modelo implantado na Colômbia, nas cidades de Bogotá e Medellín e Cali. Entre as cidades estão Rio de Janeiro, Pernambuco e Belo Horizonte.

No Rio de Janeiro desde 2008 procura-se retirar as mais de 1.000 favelas do controle dos narcotraficantes através de “Unidades de Polícia Pacificadora” (UPPs) em duas fases, a saber, de incursões diárias que produzam confiança entre a Comunidade

e as forças de segurança e a denominada “UPP Social”, com intervenções multi-setoriais, através da assistência social (THE WORLD BANK, 2011). O saldo para 2013 era de 34 UPPs em 226 territórios até então comandados pelo narcotráfico e 1,5 milhão de pessoas atendidas. Em Pernambuco se desenvolveu desde 2006 o “Pacto pela Vida” (oficializado em 2007), ocasião em que a cidade computava 55,1 assassinatos para cada 100 mil habitantes, número que caiu para 37,3% em 2012.

Este percentual mostrou-se superior à queda na violência registrada em Nova York (EUA) após os primeiros quatro anos do programa Tolerância Zero, e Bogotá (Colômbia) depois de quatro anos do programa Segurança Cidadã.



Figura 1 – Iniciativas do Governo Federal em Segurança Pública, 1995-2020.
 Fonte: MJ, 2018. Adaptado pelo autor, 2020.

A figura 1 apresenta alguns dos planos e programas para Segurança Pública em âmbito nacional ao longo últimos 25 anos. Dentre as iniciativas, aquelas que trazem o aspecto de segurança pública cidadã.

A SENASP foi criada por meio do Decreto no 2.315, de 4 de setembro de 1997, tendo sucedido a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995 e tem por perspectiva a prevenção, reconhecendo o crime e a violência como problemas complexos e a necessidade de identificá-los em cada local e elaborar diagnóstico e políticas específicas para prevenção (BRASIL, 2005b).

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Ministério da Segurança Pública (MSP) são demanda antigas para redução da criminalidade e violência no Brasil. O MSP teve curta duração, de apenas 11 meses no ano de 2018 e incorporou três

órgãos que pertenciam ao Ministério da Justiça: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal.

Quanto ao projeto-piloto “Em Frente, Brasil” tem inspiração na experiência de Portugal, no Contrato Local de Segurança (CLS), de 2008 e se utiliza do policiamento de proximidade, envolvendo instituições governamentais e comunidade para a prevenção do crime. No Brasil, tem ações integradas entre governos federal, estaduais e municipais em cinco cidades nas cinco regiões do país: Ananindeua (PA), Paulista (PE), Cariacica (ES), São José dos Pinhais (PR), e Goiânia (GO). O grande desafio, porém, é expandir o programa e em condições de ser replicado em larga escala, uma vez que envolve questões orçamentárias.

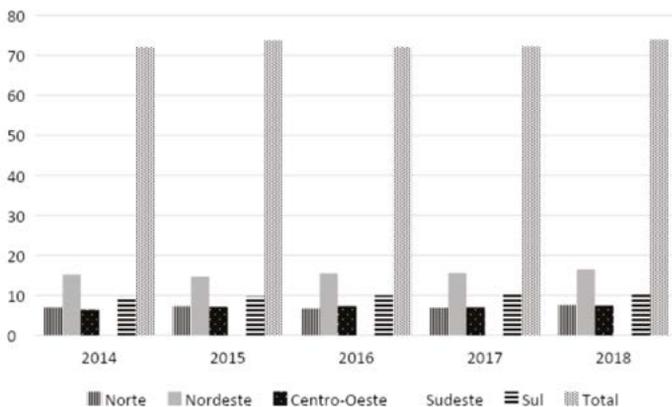


Gráfico 1 – Despesas com Segurança Pública no Brasil, por regiões, 2014-2018 (em R\$ bilhões).
Fonte: FBSP, 2019.

Embora a região sudeste seja o responsável pelo maior investimento em segurança pública (Gráfico 1), ela é a terceira em relação à despesa per capita com segurança pública entre as regiões brasileiras, quais estão, em média, assim identificadas para o período de 2011 e 2018: R\$428,00 (centro-oeste); R\$393 (norte); R\$ 376 (sudeste); R\$324, (sul) R\$271 (nordeste) (FBSP, 2019).

Embora a União seja o principal arrecadador de receitas para a Segurança Pública, não é ela quem financia majoritariamente as políticas de segurança. Para se ter ideia, em 2017, a União arrecadou 12% dos gastos para a área de segurança pública. E, aproximadamente 70% dos gastos do Ministério da Justiça com a segurança pública estão relacionados às despesas de custeio da própria administração e folha de pessoal (TRANSPARÊNCIA.ORG.BR).

O investimento na área de segurança não se traduz em por sentimento de segurança (IPEA, FBSP, 2019).

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), as perdas do Brasil com a violência chegam anualmente a 6% do Produto Interno Bruto (PIB), ou aproximadamente R\$ 373 bilhões considerando valores de 2016. O valor é equivalente ao investido pelo Estado em educação (IPEA, 2019).

Com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), foi formulado um plano nacional para definir as fontes de financiamento das ações de segurança pública, definidas em quatro estratégias centrais: (a) Utilização dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional com efetividade e eficiência; (b) definir, a partir de modelo matemático, a aplicação dos recursos financeiros de forma justa; (c) repassar recursos aos entes federativos apenas se eles apresentarem planos de segurança com objetivos, metas e indicadores que permitam o monitoramento dos resultados e (d) condicionar os repasses do governo federal a estados e municípios que possuam objetivos e metas alinhados às prioridades destacadas no Plano Nacional de Segurança Pública.

A área de segurança conta mais recentemente com adicional de aporte financeiro provenientes de loterias (com a alteração da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública-FNSP, ocorrida em 2018), que determinou que a área de segurança adquira recursos financeiros, no entanto não existe vinculação orçamentária, como ocorre nas áreas de saúde e educação.

Em estudo de Lima, Bueno e Mingardi (2016) foi demonstrado que os balanços contábeis da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios, sistematizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Brasil teria gasto em 2014 mais de R\$ 70 bilhões com segurança. Isto representaria a mesma escala de recursos disponibilizados para a área da segurança pública em países como Alemanha e Espanha, países que contabilizam taxas de homicídios inferiores a 1/100 mil hab., indicando que o aumento de recursos não significa necessariamente políticas de segurança mais eficientes no combate ao crime (LIMA, BUENO, MINGARDI, 2016).

A estrutura da segurança pública no Brasil foi caracterizada, ao longo dos séculos XIX e XX, por grande concentração de recursos e competências, os quais chegaram à Constituição de 1988 num padrão de relações federativas que delegou à União a subordinação das Polícias Federal e Rodoviária Federal e às unidades da Federação as polícias civil e militar (atribuições de polícias judiciária e ostensiva respectivamente), bem como seu Tribunal de Justiça, conforme modelo federativo.

Neste contexto pós Constituição de 1988, as ações dos municípios no campo da segurança pública restringiam-se ao trabalho de proteção do patrimônio público local, com a possibilidade de constituir guardas municipais, quando julgadas necessárias aos interesses municipais além de apoiar polícias estaduais por meio de cessão de imóveis, doação de equipamentos e pagamento e combustível para viaturas (KAHN, ZANETIC, 2009).

As dificuldades para implementação de políticas públicas de segurança no Brasil residem nas formas e mecanismos de articulação e coordenação entre níveis federativos (níveis de governo) e republicanos (entre órgãos do Estado e seus poderes) e, portanto, de governança do sistema de segurança pública e justiça criminal num contexto de promoção e proteção dos direitos humanos.

Com efeito, o padrão das relações federativas foi articulado na criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o que possibilitou o incremento da cooperação intergovernamental

e, do seu ponto de vista econômico, do Fundo Nacional de Segurança Pública, de 2001, que permitiu à União repassar aos estados e município os recursos financeiros para políticas presumidamente de interesse local e nacional. E, de forma mais abrangente no financiamento de ações de outras instituições estaduais e municipais, desde que ligadas à área da prevenção à violência

A provisão de formas de financiamento e induções de ações, com metas e indicadores no sentido de se monitorar políticas públicas de segurança ocorreram em dois governos federais, notadamente no ano de 2000 e 2007.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança, que direciona esforços para inovação tecnológica e faz alusão ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública integrando-a a políticas sociais e a ações comunitárias em contexto de democracia (LOPES, 2009). No mesmo ano, foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para servir de apoio ao PNSP.

Entretanto, a perspectiva de segurança cidadã se definiu em 2007, com o surgimento do Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI).

O PRONASCI foi instituído pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, e começou a ser implementado em 2008 e tinha por objetivo articular ações de segurança pública para a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas de violências. As principais características do caso brasileiro que colocam as políticas de segurança pública no centro do problema são: (a) Processos e dinâmicas de violências com foco na “resolução de conflitos”; (b) Armas de fogo em circulação, sobretudo entre jovens, (c) Impunidade nos crimes associada à baixa capacidade investigativa e esclarecimento de casos, (d) Dinâmicas da criminalidade impostas por grupos e organizações; (e) Violência contra as mulheres e (f) Violência policial.

Este Programa apresenta uma mudança complexa no paradigma da segurança, na perspectiva de Segurança Cidadã, e percebendo

a violência como um dos fatores que ameaça o gozo pleno da cidadania. (FREIRE, 2009). De acordo com Freire (2009), “(...) uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc.” (FREIRE, 2009, p. 107).

O PRONASCI, como programa orçamentário, está inserido na Função Segurança Pública e revela as iniciativas de segurança pública empreendidas pelo governo federal, independentemente de quem as executa e, portanto, engloba o Ministério da Justiça e extrapola a sua participação.

A despeito das diferenças entre os programas, verificou-se de forma geral, a ausência de mecanismos de governança em condições de coordenar as iniciativas e estabelecer parâmetros de articulação interinstitucional.

Conclusão

Conclui-se, pois, que, especificidades sócio-históricas e institucional da Segurança Pública e Cidadã no Brasil ainda estão sedimentadas pela herança de uma sociedade verticalizada, pois que os recursos foram disponibilizados, mas que depende da capacidade de articulação entre interesses de territórios onde eclodem as diversas manifestações de violência e criminalidade.

A urbanização e migração para as cidades, consolidadas nos últimos 40 anos associadas aos déficits sociais e econômicos do passado e sucessivas crises econômicas alimentaram um ambiente de tensão, ao mesmo tempo em que o Estado se revelava ineficiente no papel de mediador de conflitos e, portanto, revelando um gap entre violência e potencial dos agentes públicos de exercer sua contensão. A despeito da observação na queda do índice da desigualdade com a adoção dos programas sociais em meados dos anos 2000, os problemas relacionados à desestruturação do

Estado e de uma crise social em décadas passadas já se consolidavam numa sociabilidade predatória e criminosa.

A desigualdade social e pobreza que contribuem para o comportamento violento são reforçadas pelo imaginário de relações coercitivas que se agravam numa sociedade de competição predatória. E a parcela mais exposta à esta face da sociabilidade do capital são os jovens. E o modo como a polícia trata o cidadão é para este um forte definidor da forma como o Estado o respeita ou o desrespeita, pois é uma instituição estatal de grande visibilidade

Também o efeito da criminalidade e violência decorrentes do narcotráfico estão relacionados à defasagem das políticas públicas, a partir de fatores sócio-econômicos, conjunturais e estruturais, como a fraqueza e descrédito das instituições e a carência do Estado para administrar a repressão e propiciar a prevenção ao narcotráfico.

Houve priorização de temas legislativos e pouca capacidade de intervenção interinstitucional dos rumos que o Brasil necessita para a área de segurança pública. Para isto se requer uma profunda reforma que retire as polícias militares dos quartéis, bem como produza a modernização dos sistemas de segurança de forma integrada entre os diversos entes da federação e, portanto, não fundada apenas na multiplicação de viaturas, armas e contingente policial. Isto porque está implícito que a polícia é, portanto, uma instituição chave para se avaliar a efetividade dos valores democráticos de um país, de seu governo e sociedade.

Bibliografia

BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BRETAS, M.L. *Ordem na cidade. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro*. RJ: Rocco, 1997.

- BRETAS, M.L.; ROSEMBERG, A. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi*, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013.
- HOLLOWAY, T. H. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. RJ: FGV, 1997.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. & NOVAIS, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARZ, L. M. (org) *História da Vida Privada no Brasil*. SP: Companhia das Letras, vol. 4, capítulo 9, 1998.
- CARVALHO, Glauco Silva de. Forças públicas: instrumento de defesa da autonomia estadual e de sustentação da política dos governadores na Primeira República (1889-1930). Dissertação (mestrado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- CARVALHO, J.M. *A Construção da Ordem - A Elite Política Imperial*. RJ: Campus, 1980.
- CERQUEIRA, D. Mapa de homicídios ocultos no Brasil. Texto para Discussão 1848, Brasília, DF, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), jul. 2013.
- CEV. *Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000)*. SP: CEV/CEPID/FAPESP - Projeto 2, 2001-2006.
- COSTA, A.T.M. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. RJ: Editora FGV, 2004.
- COSTA, A.T.M. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- COTTA, F.A. *Matrizes do sistema policial brasileiro*, 2012.
- COTTE, P., A. Una explicación de las causas económicas de la violencia en Colombia. Universidad de La Salle: División de Formación Avanzada (DFA), Grupo de Investigaciones en Violencia, Instituciones y Desarrollo Económico (VIDE), s/d.
- DIREITO FGV, v. 1, n. 1, jan-abr 2016.

- FACHINETTO, R.F. Juventude e violência: onde fica o jovem numa sociedade “sem lugares”, in ALMEIDA, M.G.B. (org.) A violência a sociedade contemporânea. RS: edPUCURS, 2010.
- FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. SP: Globo, 1997, 12ª ed.
- FONTOURA, N.O.; RIVERO, P.S.; RODRIGUES, R.I. Segurança pública na constituição federal de 1988: CONTINUIDADES E PERSPECTIVAS. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, CAPÍTULO 3, 2009.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 7º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2013.
- FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago. /set. 2009.
- GAROFALO, R. Criminologia: estudo sobre o delito e a repressão penal. Campinas: Editora Péritas, 1997.
- HOLLOWAY, T.H. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- Institute of Medicine; National Research Council. Priorities for research to reduce the threat of firearm-related violence. Washington, DC: The National Academies Press, 2013.
- IPEA. Atlas da violência, 2019.
- IPEA. Atlas da violência, 2018.
- IPEA. Atlas da violência, 2017.
- IPEA. Atlas da violência, 2016.
- KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. In: Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, nº 1, 2009.
- KANGASPUNTA, K.; JOUTSEN, M.; OLLUS, N. (eds.). Crime and criminal justice in europe and north america 1990–1994. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, Publication Series No. 32, 1998.

- LAGRANGE, H. Public policy and social cohesion in Europe, in *Assessing Deviance, Crime & Prevention in Europe Report of the First General Conference*. Centre National de la Recherche Scientifique, Hochschule Esslingen/University of Applied Sciences, Université Catholique de Louvain, February, 2007.
- LIMA, R.S.; BUENO, S. MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *REVISTA*
- LIMA, R.S.; SILVA, G.A.C.; OLIVEIRA, P.S. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. *Rev. bras. segur. pública*. São Paulo v. 7, n. 1, 58-82 Fev/Mar 2013.
- LLORENTE, M. V.; ESCOBEDO, R.; ECHANDÍA, C.; RÚBIO, M. Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá. *Porto Alegre: Sociologias*, ano 4, nº 8, jul/dez de 2002.
- MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira, in *BAENINGER, Rosana (org.). População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
- MARTINS, Marcelo Thadeu Quintanilha. *A civilização do delegado. Modernidade, polícia e sociedade em São Paulo nas primeiras décadas da República, 1889-1930*. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- MAUCH, Cláudia. *Dizendo-se autoridade: polícia e policiais em Porto Alegre (1896-1929)*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- MAUCH, Cláudia. *Ordem pública e moralidade: imprensa e policiamento urbano em Porto Alegre na década de 1890*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.
- MISSE, M. *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Iuperj, 1999.

- MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, São Paulo, 79: 15-38, 2010.
- NELLIS, A. *The lives of juvenile lifers: findings from a national survey*. Washington, DC: The sentencing Project, March, 2012.
- OLIVEIRA, C. A. B.; HENRIQUE, W. Determinantes da pobreza no Brasil. Um roteiro de estudo. *Revista da Fundação SEADE. São Paulo em Perspectiva*, 4(2):25-28, abril/junho, 1990.
- OLIVEIRA, E. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Seguridad publica argentina*, 2008.
- PERKINS, C. *National crime victimization survey, 1993-2001. Weapon use and violent crime*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics Special Report, September 2003.
- PFEIFFER, C.; WETZELS, P. *The structure and development of juvenile violence in Germany. A proposition paper based on current research findings*. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, June, 1999.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Segurança cidadã com rosto humano: diagnóstico e propostas para a América Latina*. NY: Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014, 2013.
- REYNOLDS, M. O. *Crime and punishment in America*. Dallas: National Center of Policy Analysis, nº 193, 1995.
- ROMANO, I. (coord.). *El rankin de la violencia em America latina. Una de las regiones más violentas del planeta*. Buenos Aires: Fundación Fundar – Justicia e Seguridad, 2005.
- RUBIO, M. *La justicia en una sociedad violenta. Los agentes armados y La justicia penal en Colombia*. Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE). Universidad de los Andes, 1997.

- SANTOS, A. L.. Recuperação econômica e trabalho no governo Lula. México, 2014 (no prelo).
- SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Paladinos da ordem.
- SAPORI, L. F.; MEDEIROS, R. (orgs.). Crack, um desafio social. Belo Horizonte: Editoria PUC Minas, 2010.
- SAPORI, L.F.; SENA, L. Crack e violência urbana. In: Ribeiro, Marcelo; Laranjeira, Ronaldo (orgs.). O tratamento do usuário de crack. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2012.
- SHECAIRA, S. S. Tolerância zero. Revista Internacional de Direito e Cidadania, nº 5, p. 165-176, outubro/2009.
- SILVA, J.A. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009. In: Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 1, 2009.
- SOUZA, Luis Antonio Francisco de. Lei, cotidiano e cidade.
- THE WORLD BANK. Violence in the city. Understanding and supporting community responses to urban violence. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, April, 2011.
- TONRY, M. Why aren't german penal policies harsher and imprisonment rates higher? German, Law Journal, Public Law, vol.05, nº10, 2004.
- VERGARA, R. A origem da criminalidade. Revista Superinteressante especial, abril/2002.
- WACQUANT, L. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, 13, Dossiê Cidadania e Violência, nov. 1999.
- WACQUANT, L. As prisões da miséria. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- WAISELFISZ, J. J. Mapa da violência 2013: homicídio e juventude no Brasil. RJ: Centro de Estudos Latino-Americanos (Cebe-la), Flacso Brasil, 2013.

- WATTS, M. Aggressive youth cultures and hate crime: skinheads and xenophobic youth in Germany. *CA: American Behavioral Scientist*, vol. 45, 2001.
- YUNES, J.; ZUBAREW, T. Mortalidad por causas violentas en adolescentes y jóvenes: un desafío para la región de las Américas. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 2, nº 3, 1999.
- ZALUAR, Alba. Juventude violenta: processos, retrocessos e novos desafios. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, nº 2, 2012.
- ZUNINO, M. G.; SOUZA, E. R. La mortalidad por armas de fuego en Argentina entre 1990 y 2008. *Caderno de Saúde Pública*, 28(4), 2012.

A CRIMINALIZAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL

Gabriel Martins Furquim
Carlos Raul Etulain

A relação entre criminalização e políticas migratórias trata-se de uma tendência punitiva recente na América do Sul, onde se intensificaram os fluxos migratórios nos últimos anos, especialmente novas migrações para e entre os países da América Latina e, conseqüentemente, para o Brasil. É neste contexto que se insere a contemporânea migração venezuelana para o Brasil, contando com mais de 224 mil migrantes e refugiados venezuelanos, que tem experimentado agravamentos das vulnerabilidades, da exclusão e das desigualdades sociais, do que decorre a submissão aos processos de criminalização – como conjunto de instituições, funções, estratégias, técnicas e discursos que objetivam o controle social –, como crescimento do encarceramento e outras violações.

Como se objetiva demonstrar, isso é justamente resultado da marginalização e da exclusão social, promovidas pelas ações desenvolvidas pelo e no interior do estado brasileiro com relação ao fluxo migratório venezuelano, tratando a questão sob um paradigma de segurança, de controle e policiamento, que engendraram a seletividade penal, que criminaliza seletiva e desigualmente os imigrantes internacionais tendo em vista a hierarquização e a desigualdade social construídas.

Os imigrantes venezuelanos no Brasil: as ações desenvolvidas, exclusão e marginalização

Como consequência de fatores econômicos e sociais que atravessam a República Bolivariana da Venezuela – cujas causas, no entanto, são complexas e não são objetos desta pesquisa – e impactam a população, milhões de venezuelanos são levados à migração como estratégia, sobretudo, de sobrevivência, trazendo diversas vulnerabilidades que se intensificam na sociedade que os acolhe.

O número de venezuelanos que deixaram o seu país já ultrapassa quatro milhões. Neste aspecto, o Brasil tem sido, desde final de 2015, um dos destinos representativos e com vicissitudes no acolhimento, mas não o mais significativo em termos quantitativos se comparado com países como Colômbia e Peru, que receberam massivamente migrantes venezuelanos.

Estima-se que mais de 224 mil venezuelanos estejam no Brasil, com tendência de crescimento para os anos posteriores, com especificidade de forte presença de povos originários das etnias Warao e E'ñepá. A maioria dos venezuelanos vem de uma migração terrestre da fronteira de Santa Elena de Uairén, Venezuela, e Pacaraima, estado de Roraima. Portanto, é um fluxo migratório contemporâneo, expressivo, no contexto dos fluxos Sul-Sul e sem precedente, inexistindo qualquer preparação logística e social.

O fluxo migratório venezuelano para o Brasil é majoritariamente jovem (especialmente na faixa de 20 e 39 anos), masculina (ligeiramente maior do que a feminina), solteira, com nível de escolaridade significativo ou alto (boa parte com ensino médio completo e porção considerável com ensino superior) e vindos dos estados venezuelanos de Bolívar, Monagas, Anzoátegui e Caracas (Distrito Federal), sendo majoritariamente acompanhados pela família ou amigos cuja viagem ocorreu sem qualquer acompanhamento institucional. Apesar da média e alta escolaridade, existe considerável taxa de desempregados e empregados informais, principalmente no setor de serviços ou comércio, ou autônomos

ou que estão em subempregos, com maioria recebendo menos que o salário mínimo nacional, não desconsiderando pessoas que desempenharam suas funções laborais, mas não receberam o valor acordado, conforme aponta o Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano da Organização Internacional para Migrações (OIM) em meados de 2018, indicando propensão a maior exploração do trabalho. Aliás, a inserção dos migrantes no mercado de trabalho é extremamente seletivo, ou seja, excludentes de determinadas pessoas, especialmente no caso venezuelano.

De fato, o que se evidencia é uma política migratória – compreendida como qualquer ato institucional, por ação ou omissão – conservadora e um discurso de segurança pública, com medidas restritivas e militarização das respostas no estado de Roraima, ou seja, “mais em função de perspectivas de controle e segurança dos fluxos”.

Isto se converte em ausência de inovação das políticas públicas setoriais e uma maior rigidez no controle migratório, sem qualquer articulação interministerial e ações aprofundadas e técnicas decorrentes do rearranjo institucional para manutenção política, o que é responsável pela desassistência e potencialização das vulnerabilidades e violações. Por consequência, isto balizou o tratamento do fluxo migratório venezuelano, do qual se constata retrocesso e deportações nos períodos iniciais. Ademais, barreiras foram erigidas aos fluxos de venezuelanos, especialmente em decorrência da culpabilização do governo venezuelano, o que se soma ao contingenciamento orçamentário e redução de políticas fronteiriças, bem como à privatização da ajuda aos refugiados. Como resultado da ausência de ou eficiência do acolhimento, migrações para países vizinhos foram favorecidas.

De fato, as medidas iniciais ao longo de 2016 foram a retirada direta dos migrantes venezuelanos do espaço urbano e nacional, a despeito de a expulsão coletiva ser vedada pelos instrumentos internacionais (artigo 22.9, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), produzindo, assim, exclusão e ampliando desigualdades

e vulnerabilidades. Além disso, registrou-se uma atuação regional e municipal no controle e na vigilância das migrações, como decorrente de uma perspectiva de securitização e de policiamento.

Assim, a deportação, que cresceu exponencialmente, era estratégia de gerenciamento das migrações venezuelanas, sob um paradigma restritivo e nitidamente policialesco, carecendo de preocupação com a regularização, documentação e acolhimento dos migrantes venezuelanos e indígenas.

De fato, como observa Natalia Debandi, “as práticas e políticas de expulsão de migrantes podem ser concebidas [...] como parte de um sistema mais amplo de controle social”, como forma de administração do excedente social e que compõe os processos de criminalização.

Aliás, é a ausência de ações de acolhimento do fluxo migratório, que fez com que os migrantes não tivessem opção senão a concentração nas praças públicas e em acampamentos improvisados.

As ações desenvolvidas para o fluxo migratório venezuelano, de modo geral e apesar dos avanços normativos, não são satisfatórias para lidar com as complexidades subjacentes, porquanto possuem um viés precário e de pouca consistência, limitando-se ao controle e aos mecanismos de regularização migratória, e não ao efetivo acolhimento, ou seja, baseiam-se em uma lógica reativa e mediadora, produzindo respostas circunstanciais que chegaram tardiamente.

Consequência de uma percepção político-social, que atravessa as políticas públicas desencadeadas, de que se trata de algo repentino, imprevisível, curto, urgente e excepcional, ou seja, um discurso de emergência e de crise, que afasta respostas mais concretas e permite a reprodução da exclusão. Soma-se a isso a aversão, a repulsão e a xenofobia, na medida em que o migrante venezuelano passa a ser percebido como ator-problema, ou seja, engendra-se a responsabilização por variados problemas sociais e agravamentos, como segurança pública, saúde e outros.

Assim, na mesma linha do pensamento de Melossi, mas em outro contexto, existe uma “conexão entre imigração e todo tipo

de expressões censurais e negativas - crime, conflito, desordem, incivilidades”, que foram captadas pelos aparelhos de estado e pelas instituições de controle formal.

A exemplificação decorre do Decreto n. 22.199-E, de 6 de dezembro de 2016, do estado de Roraima, em que declarada emergência na saúde pública em Pacaraima e Boa Vista devido ao aumento de atendimentos de migrantes venezuelanos.

De fato, é tardiamente que o governo federal (União) adota medidas mais acentuadas, e isso em meados de 2018, mas não suficientes para impedir a instituição de “uma lacuna acentuada entre as ações do governo federal brasileiro e as do Estado de Roraima”. Apesar da intensificação do fluxo migratório desde o final do ano 2016, o então presidente da República, Michel Temer, faz a primeira visita na região em 12 de fevereiro de 2018, reunindo-se com a governadora de Roraima na capital Boa Vista.

Além de ser uma resposta demasiadamente tardia e após diversas demandas locais que não foram atendidas, a visita tem um elemento simbólico relevante, do qual se infere uma compreensão da questão migratória sob a perspectiva da segurança: o presidente Michel Temer estava acompanhado dos ministros da Justiça, Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional, do que decorreu “o aumento de efetivos da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e a atuação do Exército Brasileiro no policiamento fronteira”.

Logo após, em 15 de fevereiro de 2018, são publicados o decreto nº 9.285, do poder executivo da União, reconhecendo a situação de vulnerabilidade dos migrantes decorrentes do fluxo migratório venezuelano, a medida provisória nº 820 (convertida na Lei nº 13.684/2018), que dispõe sobre medidas de assistência emergencial, o decreto nº 9.286, que define “a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. Este comitê tem sua primeira reunião em 21 de fevereiro de 2018. Posteriormente, é editada a

medida provisória nº 823, de 9 de março de 2018, que abriu crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa para “assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela”.

No entanto, Nogara e Wobeto apontam a ambivalência entre a pretensão normativa do Governo Federal em fornecer maior amparo aos migrantes e as ações concretas desenvolvidas, o que indica um afastamento do Estado e a limitação de uma ação unifocal, ou seja, uma “contradição entre a ‘abordagem humanitária’ proposta por Temer à questão migratória e o paralelo envio de reforços das Forças Armadas brasileiras para a região”.

A partir de março de 2018, começam a ser construídos os abrigos para assistência emergencial, que já chegam a treze unidades e que foram acolhidas, até meados de maio de 2019, mais de 6 mil pessoas. Estes abrigos localizam-se em Pacaraima e Boa Vista, sendo elas geridas, majoritariamente, por organizações da sociedade civil – especialmente Fraternidade - Federação Humanitária Internacional e Associação Voluntários para o Serviço Internacional, mas auxiliadas, em importantes funções, principalmente pelas forças armadas, além de aproximações com organizações internacionais como a ACNUR, a OIM e diversas outras. Significa isso certa privatização da gestão migratória, da qual decorre o acolhimento, acompanhada de uma militarização nos abrigos e da própria resposta humanitária, ou seja, com disciplina militar, apesar da “incompatibilidade fundamental entre a ação humanitária e o uso da força militar”.

Como se não bastasse, constatou-se problemas com as acomodações, como “vazamentos (vazamentos no telhado, vazamentos de água em geral ou vazamentos internos), estruturas inseguras, problemas com saneamento, falta de água corrente e superlotação”.

Portanto, a lotação dos abrigos é uma realidade, principalmente os destinados aos migrantes indígenas, e somada a distância das regiões centrais, o que tem feito com que os migrantes, como alternativa, constituam acampamentos improvisados e ocupem

imóveis abandonados e deteriorados – ou seja, moradias em condições precárias e densamente ocupadas –, sendo movidos, pela ineficiência da política pública migratória desenhada, para uma situação de precariedade ampliada, do que decorrem diversos problemas sociais, como a mendicância e venda nas ruas de artesanato, comida e recicláveis, registrando-se perseguição e confisco destes produtos pelas autoridades brasileiras. É desta maneira que se constroem as sociabilidades, favorecendo a atribuição de concepções de culpabilização de danos sociais.

Além disso, relatórios da OIM demonstram que, segundo levantamento de novembro de 2019, mais de 4 mil pessoas estão desabrigadas (dormindo em espaços públicos abertos ou edifício públicos ou privados ocupados espontaneamente) em Boa Vista, e mais de 90, em Pacaraima, segundo levantamento de dezembro de 2019.

Como consequência, é possível traçar uma relação entre as formas de acomodação e abrigo dos migrantes venezuelanos com a permanência em situação de vulnerabilidade e extrema pobreza. Desta forma, produzem-se e reproduzem-se, de forma ampliada, desigualdades e vulnerabilidades no contexto migratório, ou seja, exclusão e estigmatização social.

Dois pontos merecem ser ainda analisados e que dizem bastante sobre as ações governamentais. O primeiro é a ação cível ordinária n. 3121 movido, em 13 de abril de 2018, pelo Estado de Roraima em face da União Federal, perante o Supremo Tribunal Federal, ao argumento de inexistência de controle nas fronteiras a gerar demasiado ônus para o Estado, de maneira a revelar a ausência de planejamento governamental e a justificativa para violações de direitos humanos. O Estado de Roraima, em seu pedido de antecipação de tutela, requereu que a União Federal fosse obrigada a adotar medidas para controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira entre Brasil e Venezuela, assim como transferisse imediatamente recursos adicionais para o Estado de Roraima, ao fundamento de suprir os custos com os serviços públicos, exasperados pelo fluxo migratório.

Além disso, foi requerido o fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela ou a limitação de ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil, o que viola normas internas e internacionais (impossibilidade jurídica), além da impossibilidade física de fechamento. No entanto, como aponta Vedovato, “os fundamentos da ação demonstram falhas internas em políticas públicas e em construção das relações internacionais”. O Supremo Tribunal Federal, após audiência entre as partes, indeferiu, de forma contundente, o pedido liminar, sob o principal argumento da prevalência dos direitos humanos na Lei de Migrações e o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça (Decreto 59/1991), que veda o fechamento da fronteira. A ação civil ordinária ainda não teve um desfecho.

Em 1º agosto de 2018, é publicado o Decreto nº 25.681-E do Estado de Roraima, que tem uma perspectiva de segurança pública e de restrição ao acesso dos migrantes venezuelanos, de forma a inviabilizar a obtenção de direitos e acesso a serviços públicos básicos, especialmente acesso à saúde pública, porquanto estabelece tratamento diferenciado entre nacionais e estrangeiros, exige a apresentação de passaporte válido como condição de acesso aos serviços, estabelece a atuação das forças de segurança e o controle como algo importante para tratamento do fluxo migratório, além de trazer situação de expulsão e de deportação sem o devido procedimento legalmente estabelecido. Engendra-se, assim, uma lógica de exclusão e de discriminação, ampliando as vulnerabilidades e a estigmatização social, e se trata de uma medida discriminatória que viola à Constituição Federal e a Lei de Migrações. Por outro lado, demonstra, como observou Zuzarte e Moulin, “a capilarização das estratégias de policiamento [ou de controle social e migratório] por uma rede ampliada de atores, serviços e espaços”.

Além disso, a migração não pode ser usada como causa e/ou justificativa da/para a incapacidade de planejamento por parte do estado ou insuficiência das políticas públicas. Não é o fenômeno social da migração que impossibilita a concretização de políticas públicas, como saúde e outras tantas, porquanto este problema

é antecedente e estrutural, ou seja, as migrações não são a causa da ineficiência do estado, mas sim a formação social do qual ele emana, o capitalismo, que se apropria do fenômeno migratório como bode expiatório de sua incapacidade estrutural de lidar com os problemas sociais.

No entanto, em 8 de agosto de 2018, a Ministra Rosa Weber do Supremo Tribunal Federal, na ação cível ordinária nº 3.121, suspendeu cautelarmente referido decreto, o que também já havia ocorrido, não de forma tão ampla, por decisão em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).

No que concerne à migração dos povos originários da Venezuela, grupo especialmente vulnerável, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), apesar da expertise, da competência legal e das contribuições que poderia dar, aguarda orientações estatais sobre o assunto, além de ter paralisado o cadastramento destas pessoas, deixando, portanto, ao desamparo pelo órgão indigenista oficial os indígenas que migram para o Brasil. Além disso, a FUNAI não exerce papel de coordenação nas ações desenvolvidas junto aos migrantes indígenas e não participa da gestão dos abrigos (Janokoida, por exemplo) destinados aos indígenas vindo da Venezuela. Portanto, as autoridades e organizações indígenas devem ser incorporadas na elaboração das políticas.

Pelos avanços na legislação migratória, deveria haver medidas múltiplas, mais complexas, integradas e duradoras. No entanto, a estratégia principal é o programa de interiorização, que consiste no traslado dos migrantes de Roraima para outros estados, e que foi iniciado em meados de abril de 2018, com a finalidade real (ou seja, não oficial ou declarada) de minimizar a sobrecarga nos serviços públicos e que acaba sendo não mais uma alternativa, mas a única opção. Esse programa conta com a participação de diversos ministérios e das forças armadas, assim como com apoio de organizações da sociedade civil, da ONU Brasil e de seu braço para migrações, a OIM. E já foram interiorizados mais de 22.820

venezuelanos, cujas cidades que mais receberam foram Manaus, São Paulo, Dourados, Curitiba e Porto Alegre, mas a questão subjacente é sobre os que ficam e quais são as determinantes desta seletividade migratória. De acordo com documento da OIM, quantidade considerável de pessoas desconhecem o programa de interiorização. A despeito disso, “ainda é necessário realizar um estudo mais aprofundado sobre as condições em que os interiorizados são realocados de cidade”.

Paralelo a isso, outras políticas devem ser adotadas para efetivo acolhimento, como as de emprego e renda, de moradia, voltadas aos migrantes indígenas, ou melhor, de inclusão social, laboral e produtiva, de acesso igualitário e livre a serviços públicos essenciais e outras políticas mais duradouras e que tenha a dignidade e os direitos dos migrantes na centralidade, porquanto existe uma alta taxa de desempregados ou em subempregos, vivendo em moradias precárias e com dificuldades de acesso a serviços públicos, além da presença de violência e formas de discriminação e xenofobia.

Como consequência, este cenário aponta para problemas na perspectiva da proteção e de dignidade, conforme apresentado pelo instrumento de monitoramento do fluxo migratório da OIM.

As migrações venezuelanas no contexto brasileiro e as ações desenvolvidas, que decorrem de uma concepção restritiva, de controle e de segurança, reproduzem desigualdades e exclusão das pessoas que foram postas em movimentos por vulnerabilidades na origem. Estes fatores contribuem para que aos migrantes se assente uma noção de ilegalidade. Além disso, privatização e militarização da ajuda humanitária são um problema e não apontam para ações mais duradoras e de inclusão social e laboral, ou seja, as ações não têm sido eficientes para amenizar a situação, mas a amplia.

Na verdade, e partir do referencial de Mezzadra e Nielson, existem uma inclusão diferencial, que, neste caso, sujeita os migrantes a variados graus de subordinação, regras, discriminação e segmentação. Como visto alhures, a preocupação não é a resolução de vulnerabilidades, mas a sua ampliação, produzindo

irregularidades das quais decorrem estereótipos para a legitimação do processo de criminalização.

Ademais, os abrigos, com mais pessoas que a capacidade projetada, não impediu a constituição de moradias precárias. Além disso, subterfúgios, como ações judiciais e discursos da emergência e da crise materializados em preceitos normativos, são usados para escapar a responsabilidade estatal de acolhimento e de políticas públicas múltiplas e complexas sob o paradigma dos direitos humanos e da dignidade, o que de forma difusa ampliou a estigmatização social, a discriminação e xenofobia. Mas também de forma direta se produziu exclusão social dos migrantes, seja pelas deportações coletivas, seja por diferenciação entre migrantes e nacionais nos atendimentos dos serviços públicos essenciais.

Na verdade, o fluxo migratório venezuelano e as questões consequentes não foram compreendidos como um conjunto de circunstâncias que afeta os migrantes, mas mais como um fracasso em controlar o fenômeno migratório, uma massa da miséria social. As pessoas que se movem são encaradas meramente como algo indiferenciado.

Desta forma, é certo que a “limitação das oportunidades legais, sociais e econômicas [gera] um menor envolvimento com a sociedade receptora”. Disto decorre a construção social de grupo inserido em contextos de ilegalidades.

Prisões e criminalização pelo critério social de ser migrante internacional venezuelano

Dados fornecidos pelo Núcleo de Plantão Judicial e Audiências de Custódia, do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, demonstra aumento exponencial nas prisões em flagrantes de nacionais venezuelanos, entre os anos de 2016 a 2019, e a grande maioria destas prisões foram convertidas em preventivas, além de serem registrados consideráveis casos de indícios de agressão policial e reduzidíssimo encaminhamento assistencial.

Registrou-se, na totalidade deste período, a prisão em flagrante de 1021 pessoas, das quais 432 foram convertidas em prisão preventiva (42,31%) e 571 obtiveram liberdade condicionada com medidas cautelares substitutivas à prisão preventiva (55,93%). Deste total, apenas uma pessoa (0,10%) foi encaminhada a atendimento assistencial (embora seja uma das preocupações da audiência da custódia, nos termos da Resolução 213/2015, do Conselho Nacional de Justiça), revelando um sintoma na dificuldade de inclusão social não apenas da totalidade do fluxo migratório, mas sobretudo daqueles que foram submetidos, de alguma forma ou por algum motivo, à prisão em flagrante pelas autoridades brasileiras. Analisando os dados, chegou-se a um crescimento, em porcentagem, de 3387.5% nas prisões em flagrantes e 5140% nas prisões preventivas de pessoas vindas da Venezuela, o demonstra o crescimento exponencial dos processos de criminalização. Na mesma linha, o secretário de Estado da Justiça e da Cidadania (Sejuc), André Fernandes Ferreira, pontuou que o número de venezuelanos presos aumentou bastante, considerando-se o curto período de tempo.

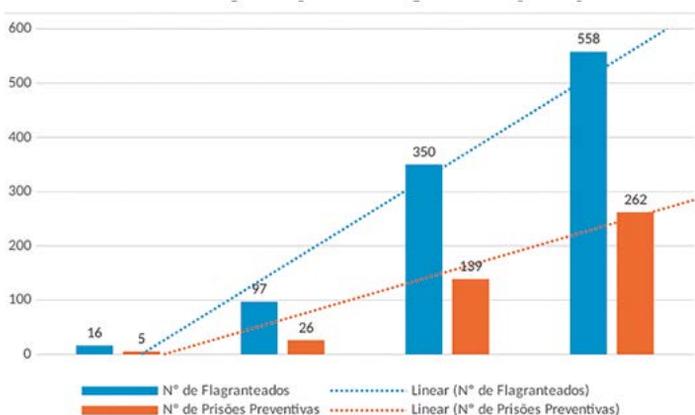


Gráfico 1 - Número de migrantes presos em flagrante e em prisão preventiva.

Fonte: elaborado a partir dos dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima.

Constatou-se que, em alguns casos buscados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, como fundamento para a manutenção prisão preventiva, inclusive em crime de furto de bicicleta – de baixa potencialidade lesiva –, foram usados argumentos como a própria condição de migrante internacional (a nacionalidade venezuelana), a ausência de residência fixa na cidade em que o fato ocorreu, a situação de morador de rua ou o fato de não possuir família no Brasil ou emprego, o que demonstra que a prisão se baseou, em certa medida, pelo critério da migração e das condições sociais correlatas, como a ausência de integração pela moradia ou emprego. Tais decisões têm, portanto, um viés de classe e de pertencimento territorial, cultural e de nacionalidade. Ou seja, a exclusão, promovida pela criminalização, tomou por base o produto dos processos de exclusão anteriores.

Além disso, insta salientar relatório de comissão externa da Câmara dos Deputados, constituída para tratar sobre questões envolvendo o fluxo migratório venezuelano, que propõe, em razão do aumento dos processos de criminalização dos migrantes venezuelanos, o aprofundamento de ações na área de segurança pública, com cooperação entre os entes federativos, além de formas de impedir o contato dos presos venezuelanos com os brasileiros.

Portanto, nota-se uma percepção de que se trata de um grupo social que engendra riscos demandantes de controle penal. Como consequência, a criminalização se opera com base nesta percepção social, jurídica e política, nas condições de ser migrante internacional venezuelano e nas vulnerabilidades oriundas da ausência de políticas públicas voltadas ao fluxo migratório.

Além disso, constatou-se, ao longo deste período, 60 casos de indícios de agressões policiais, o que indica que os migrantes venezuelanos sofreram, possivelmente, abusos em suas integridades físicas ou psíquicas – como insultos, pressões psicológicas e lesões corporais – quando da realização de suas prisões. A violência policial, inscrita secularmente na estrutura do estado como forma de controle dos miseráveis, teve como alvo, de certa maneira, os

migrantes venezuelanos. Esta circunstância também está presente na totalidade do fluxo migratório venezuelano, em que se constataram casos de prisões arbitrárias e várias pessoas sofreram ou testemunharam outras violações, indicando reflexo da totalidade deste fenômeno e das determinações da estrutura social no funcionamento do aparelho penal. Como se bastasse, em 18 casos (1,76%), a prisão em flagrante foi considerada ilegal, em decorrência de não caracterização de situação flagrancial ou de desrespeito aos direitos fundamentais ou às formalidades legais.

Assim, é possível conjecturar a existência de uma tendência de constante aumento das prisões e, eventualmente, dos possíveis abusos policiais, além de ser um número representativo se comparado com a totalidade das pessoas presas de outras nacionalidades. Aliás, este processo de encarceramento massivo, que opera seletivamente e reflete as relações de desigualdades e de ausência de acolhimento efetivo, leva a produção e reprodução das vulnerabilidades, das quais se valerão os processos sociais ou de criminalização posteriores. Este aumento não decorre de uma suposta e inexistente tendência a delinquir, mas dos critérios norteadores da criminalização que levaram a justaposição de um estereótipo aos migrantes.

Além dos dados referentes à Roraima, observa-se, a partir de análise do Sistema Nacional de Informação Penitenciária, que o Estado de São Paulo possui um número considerável – se comparados com os demais estados – de venezuelanos submetidos à prisão. Aliás, o Estado de São Paulo tem recebido fluxo considerável de venezuelanos – cerca de 1.776, através da estratégia de interiorização, conforme informe da OIM, além de outras informações indicarem a presença de cerca de 10 mil venezuelanos –, constituindo-se um dos principais neste estado atualmente.

Somado ao processo de encarceramento venezuelano, cuja origem está relacionada a ausência de políticas públicas mais amplas, estão presentes diversos episódios de violência xenófoba, além de outras manifestações e publicações virtuais que incitavam

racismo e xenofobia. Dentre outros tantos casos, como em Mucajaí, onde migrantes foram expulsos de uma casa abandonada e tiveram seus pertences queimados, em meados de agosto de 2018, moradores de Pacaraima – cerca de mil pessoas – incendiaram acampamentos informais ou improvisados de venezuelanos e os expulsaram da cidade, após se organizarem pelas redes sociais em decorrência de um roubo a um comerciante local praticado, supostamente, por venezuelanos.

Em decorrência disto, as subjetividades e as dignidades foram atingidas, assim como documentos (de identificação, brasileiros ou venezuelanos, carteira de trabalho e previdência social, diplomas universitários, entre outros), objetos e alimentos foram queimados, além de causar o retorno e remigração. E isso sem intervenção das forças policiais para impedir, o que indica legitimação dos atos de violência e, sobretudo, de um processo de criminalização em que as pessoas foram punidas, à margem da legalidade, por subterfúgios e omissões dos agentes públicos, em decorrência do critério social de serem migrantes internacionais atravessados por vulnerabilidades. Ademais, a ausência de proteção é prevalente no fluxo migratório como um todo.

Assim, o controle social e a punição extrapassaram o aparato formal estatal, imbricando-se nas práticas e relações cotidianas, ou seja, passaram a constituir os sujeitos para afirmarem, por si mesmos, a exclusão e a marginalização; e as fronteiras sociais são reafirmadas pelos sujeitos nacionais em face dos sujeitos migrantes, como consequência de uma dominação entre posições diferentes na hierarquia social erigida pela sociabilidade do capital, porquanto se permite a justaposição de predicados negativos e generalizáveis, ou seja, etiquetas sociais indicativas de condutas desviadas para a totalidade do tecido social, legitimando as formas de criminalização. Além disso, constata-se a ampliação dos aparatos de controle, além do nível institucional formal, englobando “diferentes espaços, atores e instituições aprofunda ainda mais as experiências de marginalização e exclusão”.

Os processos de marginalização, estigmatização e exclusão dos migrantes, resultado das ações elencadas acima, levam a fixação destes sujeitos migrantes em posições específicas da estrutura social, da qual decorrem os processos de criminalização em decorrência de serem migrantes internacionais, venezuelanos, marcados por vulnerabilidades. Compreendidos os fatores que tornam os migrantes mais suscetíveis aos processos de criminalização, a conclusão de Melossi serve para compreender as especificidades da migração venezuelana e as desvantagens sociais, econômicas e legais que a estrutura social impôs:

Os mecanismos sociais que podem produzir esses dados são muitos e variados e incluem: a alta visibilidade do crime migrante em comparação com a visibilidade extremamente baixa de outros tipos de crime ('crime na rua' versus 'crime nas suítes'); os crimes específicos que somente os migrantes podem cometer; a sensibilidade pública e legislativa em relação aos migrantes; o comportamento discriminatório de muitas instituições públicas em relação aos migrantes; a privação do direito fundamental dos migrantes de ter acesso a uma defesa legal efetiva; e a falta de qualquer mecanismo de apoio normalmente disponível para os cidadãos, antes e depois do julgamento. Tais fatores são adicionais e exacerbam as desvantagens sociais, econômicas, culturais e legais fundamentais enfrentadas por muitos migrantes.

Como o estigma no âmbito dos processos de criminalização tem origem de múltiplos fatores e o processo de marginalização ocorre por diversos sujeitos e momentos diferentes, estes consistem, no caso do fluxo venezuelano, a partir daqueles processos de exclusão providos pelas ações acima referidas, que foram assaz insuficientes no acolhimento (fechamento das fronteiras ou redução do fluxo, questões relacionadas a moradia, emprego e outras), para dar conta das pessoas postas em movimento, que passam a ser selecionados como sujeitos de risco pela condição de migrantes em situação de vulnerabilidade.

Apesar de aludir uma perspectiva mais geral sobre a relação criminalização, pós-fordismo e migrações, é possível aderir à compreensão de De Giorgio para compreender o controle da classe trabalhadora e da classe constituída socialmente como perigosa no contexto das migrações venezuelanas:

Na metrópole pós-fordista, é retirada a palavra ao migrante, a linguagem e a possibilidade de comunicar a própria condição existencial lhe são tolhidas, reduzindo-o, assim, à afasia. Vemos desenvolver-se aqui, de modo exemplar, a racionalidade dos dispositivos de controle pós-fordistas. Ao mesmo tempo classe trabalhadora e classe perigosa, excesso positivo e excesso negativo os migrantes devem ser privados exatamente daquelas faculdades comunicativas, linguísticas e afetivas que fazem deles uma subjetividade constitutiva da força de trabalho social.

De fato, a criminalização das migrações é uma tendência no Brasil, especialmente com relação ao fluxo migratório venezuelano, convergindo política criminal e política migratória, mesmo que isso não se opere declarada ou normativamente, como em alguns países, acaba se concretizando de forma subterrânea ou por via reflexa. Justamente porque, não apenas marginalizados, também constituem excesso produzido pela estrutura social, contingente de pessoas postas em movimento que devem ser controladas.

Conclusão

Em razão do exposto, é possível sustentar que o modo social em que vivemos e, especialmente, as ações desenvolvidas pelo e no interior do estado brasileiro produziram a exclusão social, fazendo com que se atribua aos migrantes internacionais venezuelanos uma figura perigosa, em razão da crescente centralidade das formas de criminalização e das práticas punitivas nas sociedades contemporâneas para governar a marginalidade social.

A partir dos dados coletados sobre o crescente aumento das prisões de nacionais venezuelanos e conseqüentemente o encarceramento, e considerando as demais formas de criminalização, é possível conjecturar que a estrutura social produz a marginalização e a exclusão social, o que possibilita a criminalização, habilitando um novo ciclo de exclusão.

Assim, a partir das contribuições de De Genova, conjectura-se que os migrantes venezuelanos no contexto brasileiro se constituíram como classe marcada por vulnerabilidades, marginalizada e excluída socialmente – ou seja, incluídos de maneira diferencial na estrutura social, do que decorre sujeição a formas de opressão –, sendo este conjunto de pessoas que estão sob o controle social dos processos de criminalização.

Bibliografia

ACNUR. Aspectos claves del monitoreo de protección – situación Venezuela, enero – junio de 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/op/op_prot/5d321d124/situacion-venezuela-aspectos-claves-del-monitoreo-de-proteccion-enero-junio.html

ACNUR. Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil: subsídios para elaboração de política. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>

ACNUR. Venezuelan Migration in Brazil: socio-economic and vulnerability profiling of Persons of Concern in Pacaraima, Boa Vista and Manaus – July 2019. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/72684>

ACNUR; CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. Georreferenciamento de pessoas em situação de refúgio atendidas pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo em 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/10/24/>

acnur-e-caritas-lancam-mapeamento-de-pessoas-em-situacao-de-refugio-em-sao-paulo/

ACNUR; OIM. Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/69980>

ALVES, Isabel Pérez. O fluxo migratório venezuelano para o Brasil como uma questão amazônica. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.

BAENINGER, Rosana. Governança das migrações: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.

BAENINGER, Rosana. Migrações Sul-Sul: elementos teóricos e evidências empíricas nas migrações internacionais no Brasil no século XXI. In: Anais do XXI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/3163>

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal. – 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BEHRMANN, Simon. Accidents, agency and asylum: constructing the refugee subject. In: *Law Critique* (2014) 25:249–270 DOI 10.1007/s10978-014-9140-x

BRANDÃO, Inaê; OLIVEIRA, Valéria. Prefiro morrer de fome na Venezuela do que agredido aqui?, diz imigrante atacado por brasileiros na fronteira em RR. G1 Roraima, 18/08/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roaima/noticia/2018/08/18/prefiro-morrer-de-fome-na-venezuela-do-que-agredido-aqui-diz-imigrante-atacado-por-brasileiros-na-fronteira-em-rr.ghtml>

- BRANDARIZ, José; DUFRAIX, Roberto; QUINTEROS, Daniel. La expulsión judicial en el sistema penal chileno: ¿Hacia un modelo de Crimmigration?. In: Política Criminal, Santiago, v. 13, n. 26, p. 739-770, Dec. 2018
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, Levantamento Nacional de Informações penitenciária, atualização junho de 2017. Brasília: Ministérios da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto n 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 01/07/2019.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 01/07/19.
- BRASIL. Presidência da República. Medida provisória n. 820, de 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/widget/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>. Acesso em: 01/07/2019. Transformada em Lei n 13.684 de 21 de junho de 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Medida provisória nº 823, de 12 de março de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm. Acesso em: 02/07/2019.
- BRONER, Tamara Taraciuk; MUNÓZ, César. Duplamente vítimas da crise venezuelana. Human Rigth Watch. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2018/09/19/322652>
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (CNDH). Relatório Sobre as Violações de Direitos Contra Imigrantes Venezuelanos no Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/>

conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Relatoriosobre-ViolaesdeDireitosHumanoscontraImigrantesVenezuelanos.pdf. Acesso: em 08/08/2019.

COORDINATION PLATAFORM FOR REFUGEES AND MIGRANTS VENEZUELA. Refugees and Migrants Response Plan (RMRP) 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/72332>

COSTA, Emily. Ocupações crescem e mais de 1,3 mil venezuelanos vivem em prédios abandonados em Roraima. Portal G1, Roraima, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/06/28/ocupacoes-crescem-e-mais-de-13-mil-venezuelanos-vivem-em-predios-abandonados-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 08/07/2019.

DE GENOVA, Nicholas. The ‘European’ Question: Migration, Race, and Post-Coloniality in ‘Europe’. In: Anna Amelina, Kenneth Horvath and Bruno Meeus (eds.). *An Anthology of Migration and Social Transformation: European Perspectives*. New York: IMISCOE Research Series/ Springer, 2016.

DE GENOVA, Nicholas. Toward a Marxian anthropology? Bare, abstract, mobile, global. In: *Dialect Anthropol* 40, 125–141 (2016). <https://doi.org/10.1007/s10624-016-9417-6>

DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal - Rio de Janeiro*: Revan: ICC, 2006

DE GIORGI, Alessandro. Estruturas Sociais e Reformas Penais: Críticas Marxistas à Punição no Capitalismo Tardio. In: RDU, Porto Alegre, Volume 16, n. 89, 2019, 29-57, set-out 2019

DEBANDI, Natalia. El modelo de control de gestión migratória francés: uma extensión del sistema penal. In: REMHU, *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 23, n. 45, p. 113-128, Dec. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200113&lng=en&nrm=iso>.

- FÉLIX, Jackson; COSTA, Emily. Após ataques de brasileira, 1,2 mil venezuelanos deixaram o país, diz Exército. G1 Roraima, 18/08/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/19/pacaraima-tem-ruas-desertas-apos-confronto-entre-brasileiros-e-venezuelanos.ghtml>
- FERNANDES, Cel Av. Marcelo Sá. A atuação do Ministério da Defesa e das Forças Armadas na Operação acolhida. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xxi_cedn/6_a_atuacao_do_md_e_das_forcas_armadas.pdf. Acesso: 08/07/2019.
- FRANCO DE LIMA, José Carlos. Acolhimento, proteção e inserção criativa: Uma reflexão sobre a metodologia do Projeto de Apoio a Refugiados em Roraima (2017-2018). Revista UFG, v. 19, 6 mar. 2019.
- G1 RORAIMA. MP denuncia cinco por queimar bens e expulsar venezuelanos de prédio em Mucajá, interior de Roraima. Disponível <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/07/27/acusados-de-queimar-bens-e-expulsar-venezuelanos-de-predio-em-mucajai-sao-denunciados-pelo-mp-por-xenofobia-e-incipitacao-ao-crime.ghtml>
- GAUDEMAR, Jean-Paul de. Mobilidade do Trabalho e Acumulação do Capital. Editora Estampa, 1977.
- GEORG UEBEL, R., RANINCHESKI, S.. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. OIKOS (Rio de Janeiro), Vol. 16, No 2 (2017).
- HUMAN RIGHTS WATCH. O êxodo venezuelano: A necessidade de uma resposta regional a uma crise migratória sem precedentes, 3 de setembro de 2018, <https://www.hrw.org/pt/news/2018/09/03/322090>.
- IOM. Migration Trends in The Americas – Bolivarian Republic of Venezuela. Buenos Aires: International Organization for

- Migration. Setembro de 2018. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela-EN_Sep-tiembre_2018.pdf.
- MAGALHÃES, Luis Felipe Aires. Migração Internacional e Remessas de Migrantes: Elementos para uma Análise Marxista. In: Informe Gepec, Toledo, v. 15, número especial, p. 459-477, 2011
- MASÓ, Marta Monclús. La gestión penal de la inmigración. el recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios. Tese (Doutorado em Direito). Universidad de Barcelona, 2005.
- MELOSSI, Dario. 'In a Peaceful Life': Migration and the Crime of Modernity Europe/Italy. In: Punishment & Society, 2003, 5, p. 371-397.
- MELOSSI, Dario. People on the Move: From the Countryside to the Factory/Prison. In: AAS, Katja Franko; BOSWORTH, Mary (org.). The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion, p. 273-290.
- MELOSSI, Dario. The Processes of Criminalization of Migrants and the Borders of 'Fortress Europe'. In: MCCULLOCH, Jude; PICKERING, Sharon (org.). Borders and Crime: Pre-Crime, Mobility and Serious Harm in an Age of Globalization. New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 17-34
- MENEZES, Daniel Francisco Nagao; CONTIPELLI, Ernani de Paula. Migrações e Direitos Humanos – Uma abordagem preliminar. Ius Gentium. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 157-171, jan./abr. 2018.
- MENEZES, Daniel Francisco Nagao; DI RAIMO, Vania Bogado de Souza. Brasil: preocupações sobre xenofobia e militarização. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.

- MEZZADRA, Sandro; NIELSON, Brett. Fronteras de Inclusión diferencial. Subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia. In: Papeles del CEIC, v. II, 2014, p. 1-30
- NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. Mural Internacional, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 122-137, jan. 2019. ISSN 2177-7314. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/mural-internacional/article/view/36049>>. Acesso em: 08 jul. 2019. doi:<https://doi.org/10.12957/rmi.2018.36049>.
- NOGARA, Tiago Soares; WOBETO, Victor Leão. Implicações da Crise Migratória Venezuelana para as Políticas Brasileiras de Segurança e Defesa: Perspectivas para o Equacionamento de Conflitos. Espaço Aberto, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 23-42, maio 2019. ISSN 2237-3071. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/19021>>. Acesso em: 08 jul. 2019.
- OIM (2018), Displacement Tracking Matrix (DTM), Brasil nº 2 – Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/OIM_Brasil_DTM_N2-PT_VF.PDF
- OIM. Displacement Tracking Matrix (DTM), Brasil nº 1 – Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf
- OIM. Displacement Tracking Matrix (DTM), Brasil nº 3 – Monitoramento de Flujo Población Venezolana. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/69850>
- OIM. DTM Brasil nº 3 – Monitoramento de Flujo Población Venezolana, p. 4.
- OIM. Informe de Interiorização de Venezuelanos e Venezuelanas – outubro de 2019. <https://r4v.info/es/documents/details/72086>.

- OIM. Venezuelanos e venezuelanas desabrigados em Boa Vista (RR) - Novembro 2019. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/details/73144>
- OIM. Venezuelanos e venezuelanas desabrigados em Pacaraima (RR) - Dezembro 2019. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/details/73145>
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu R. Imigrantes no Brasil. Aspectos da seletividade e da questão étnico-racial. In: LUSSI, Carmem. Migrações internacionais. Abordagens de direitos humanos. Brasília: CSEM – Centro Scalabriano de Estudos Migratórios, 2017.
- OLIVEIRA, Isaac Anderson Dantas; LACERDA, Elisângela Gonçalves. Imigração Venezuelana e Xenofobia em Roraima, Brasil. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.
- RODRIGUES, Edilson. Roraima tem quase 300 venezuelanos presos. Folha de Boa Vista. 20/05/2019. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Roraima-tem-quase-300-venezuelanos-presos-/53494>
- RORAIMA. Decreto n. 22.199-E, de 6 de dez. de 2016. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN nos municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências.
- RORAIMA. Governadora do Estado de Roraima. Decreto 25.681 de 1º de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/selection.pdf>. Acesso em: 07/07/2019.
- RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo C. de; NOGUEIRA, Mariana F. S. Construção social do estado de

- emergência e governança das migrações. o decreto estadual nº 24.469-E como divisor de águas. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.
- SAMPAIO, Cyntia. SILVA, João Carlos Jarochinski, Complexidade x singularidade – a necessidade de outras soluções duradoras. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.
- SARMENTO, Gilmara Gomes da; RODRIGUES, Francilene dos Santos. Entre a acolhida e o rechaço: breves notas sobre a violência e os paradoxos da migração venezuelana para o Brasil. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.
- SILVA, Camila Rodrigues da. Migração de venezuelanos para São Paulo: reflexões iniciais a partir de uma análise qualitativa. In: BAENINGER, Rosana (Org.). Migrações Sul-Sul. - Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” - Nepo/UNICAMP, 2018.
- SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinshi. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. REBEP - R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v.34, n.1, p.15-30, jan./abr. 2017.
- SIMÕES, Gustavo Guerra (org.). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Gustavo da Frota Simões (organizador). Curitiba: CRV, 2017. 112 p.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ACO 3121. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJE: 08/08/2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO-3121decreto.pdf>. Acesso em: 07/07/2019.

- TANFERRI, Andressa Silveira; GIACOLA, Gilberto. A estigmatização do criminoso sob a perspectiva da criminologia crítica: a seletividade do sistema na abordagem do labelling approach e da inibição reintegradora. In: Revista Jurídica Cesumar, maio/agosto 2019, v. 19, n. 2, p. 497-519
- TOLEDO, Marcelo. Deportações de venezuelanos na fronteira com Roraima crescem 824%. Jornal Folha de São Paulo, Mundo, 23 nov. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1834629-deportacoes-de-venezuelanos-na-fronteira-com-roraima-crescem-824.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2019.
- VEDOVATO, Luis Renato. Ação Civil Originária entre Venezuela e Brasil: a construção do direito de ingresso. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (cord.). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquió” – NEPO/Unicamp, 2018.
- VILLAMAR, María del Carmen Villarreal. Portas não tão abertas: a política migratória brasileira no contexto latino-americano. Revista Coletiva. Fundaj, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://www.coletiva.org/migracoesrecenteserefugionobrasil>
- VIRGENS, Daniela Araujo. Os Desafios da Integração para Solicitantes de Refúgio e Portadores de Visto Humanitário no Brasil. Espaço Aberto, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 7-22, maio 2019. ISSN 2237-3071. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/19066>>. Acesso em: 04 jul. 2019.
- YAMADA, Erika; TORELLY, Marcelo, organizadores. Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil – Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018.
- ZUZARTE, André; MOULIN, Carolina. Refugiados urbanos: política, polícia e resistência nas fronteiras da cidade. In: REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 26, n. 53, p. 219-234, ago. 2018.

EVOLUÇÃO DO PERFIL DE TRABALHADORES INFANTIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Temidayo James Aransiola
Carlos Raul Etulain
Iane Souza Silva

Introdução

O Estatuto de Criança e do Adolescente (Art. 60) e a Constituição Federal de 1988 (inciso XXXIII, artigo 7º) estabeleceram que é proibido qualquer trabalho para menores de 14 anos de idade e é permitido a partir dessa idade apenas na condição de aprendiz. Mesmo assim, no Brasil mais de 3,4 milhões de crianças entre 10 e 17 anos de idade trabalham (Censo 2010).

É consenso da literatura sobre trabalho infantil que a situação é causada em última instância por pobreza familiar, nível educacional dos pais, estrutura da família, assimetria na distribuição da renda, grau de urbanização e poucos investimentos na infraestrutura educacional (KASSOUF, 2007). Também é consenso que o trabalho infantil causa sérios danos à saúde física, mental e no desenvolvimento social e pessoal da criança (BEEGLE et al., 2004). Ademais, crianças que trabalham são precocemente expostas ao dilema de ter que abandonar os estudos ou arriscar conciliar os dois. Como mostra Inaiá (2008), tal ocorrência gera prejuízo nos estudos da criança e conseqüentemente no tempo de vida dedicado à formação e aquisição de conhecimento. Kassouf e Santos (2010) provaram empiricamente que este prejuízo prolifera na vida das crianças reduzindo consideravelmente suas possibilidades de ganhos quando adultos.

No Brasil, a taxa de trabalho infantil – medida pela proporção de crianças e adolescentes entre 5 e 14 anos de idade que

trabalham em relação às que não trabalham, apresentou de 2004 a 2014 tendência expressiva à queda.

Na mesma década, no estado de São Paulo houve uma redução menor na taxa de trabalho infantil se comparada à observada no país. Por que a intensidade da redução da taxa de trabalho infantil no estado de São Paulo não acompanhou a intensidade da redução observada no país? é o que este estudo busca responder, mas para isso precisa enfrentar o desafio de identificar a peculiaridade do perfil dos trabalhadores infantis no Estado de São Paulo comparando-o com os trabalhadores infantis do país no intuito de reconhecer se os padrões de trabalho infantil no Estado de São Paulo e no país apresentam semelhanças ou não.

Sucupira et al. (2013) observou que a redução da taxa de trabalho infantil é mais acentuada nos Estados menos urbanizados e, ao contrário, menos acentuada naqueles mais urbanizados. Neste estudo, adotamos a hipótese de que o perfil dos trabalhadores infantis nos Estados mais urbanizados evoluiu ao ponto de provocar limites às políticas públicas de redução da taxa de trabalho infantil.

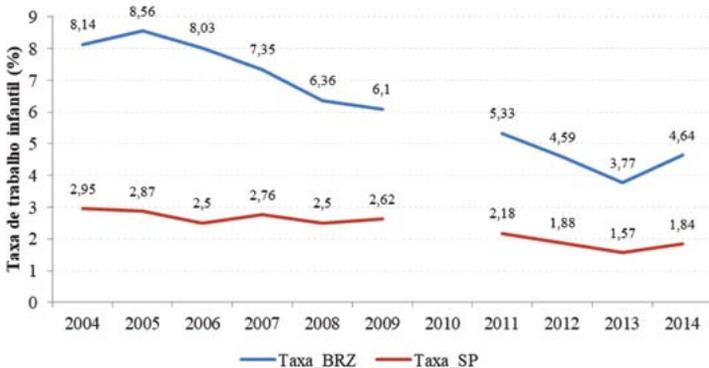


Figura 1.1: Evolução da taxa de trabalho infantil no Brasil e no Estado de São Paulo (2004 – 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Para validar essa hipótese, este trabalho investiga a evolução do perfil dos trabalhadores infantis no Estado de São Paulo no período de 2004 a 2014. Em termos específicos, estuda-se a evolução da oferta de trabalho infantil e a situação de pobreza familiar; o peso da renda de trabalho infantil na renda familiar; a distribuição setorial da mão de obra infantil; a distribuição de trabalhadores infantis por gênero, e a conciliação de estudo e trabalho por trabalhadores infantis.

Este artigo se organiza em seis seções. Além desta breve introdução, apresenta-se a revisão de literatura sobre o tema em questão, na Seção 2. A metodologia e dados usados para os nossos objetivos na Seção 3, e a análise detalhada, na Seção 4, para finalmente apresentar os comentários finais, na Seção 5.

Pobreza, Renda e Trabalho Infantil

A literatura sobre trabalho infantil aponta que o principal fator que leva crianças e adolescentes a trabalharem é a pobreza, no sentido em que os mesmos entram precocemente no mercado de trabalho para complementar a renda familiar, suprimindo as necessidades básicas do lar. Tal hipótese foi confirmada por Basu (1998), utilizando-se de modelos teóricos. Em específico, o autor apresenta o “axioma de luxúria” que significa que as famílias mandariam as crianças a trabalhar apenas se a renda dos adultos da mesma família não cobrisse os gastos de subsistência.

Posteriormente, autores como Kassouf (2000?), Inaiá (2008) e Kassouf (2015), testaram empiricamente a hipótese e concluíram que, de fato, a pobreza é a principal causa do trabalho infantil. Kassouf (2000?) estimou, a partir de dados da PNAD 1999, que para 35% das famílias rurais e para 46% das urbanas, a contribuição das crianças trabalhadoras chega a ultrapassar a parcela de 20%, e para 10% daquelas (rurais) e 17% (urbanas) destas, a contribuição ultrapassa 40% da renda familiar. A autora conclui que a contribuição do trabalho das crianças é imprescindível para a

sobrevivência das famílias e que erradicar o trabalho infantil pode acentuar ainda mais a miséria e piorar o bem-estar dessas crianças.

Também Inaiá (2008), conforme dados da PNAD 2006, identificou que 49,2% dos ocupados entre 5 e 17 anos pertencem a famílias em condições de pobreza ou de indigência, já os de 5 a 9 anos 60,2% se concentravam em famílias pobres ou indigentes. É evidente que a maioria dos estudos se inscreve na linha da relação pobreza e trabalho infantil.

Além disso, vários trabalhos como o de Alves-Mazzotti (2002), Zancan (2011) e Kassouf (2015), utilizaram o Índice de Gini – que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e aponta a diferença de rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos – para explicar a pobreza. Alves-Mazzotti (2002) conferiu que a renda per capita média do Brasil tinha aumentado cerca de 42% durante os anos 1990, porém o Índice de Gini reduziu-se em forma inercial, de 0,637 em 1991 para 0,609 nove anos depois. Ou seja, decorrida quase uma década a desigualdade continuou praticamente igual!

Posteriormente, Zancan (2011) verificou que, a partir dos anos 2000, o índice de Gini entrou em queda no Brasil, apresentando correlação positiva de 0,77 com o trabalho infantil. Por tanto, a redução da desigualdade de renda contribui para reduzir as taxas de trabalho infantil.

Apesar dessa associação generalizada entre trabalho precoce e pobreza familiar, surge o questionamento de que a pobreza, sendo um dos principais determinantes do trabalho infantil, nem sempre seria a causa principal que mantém os jovens no mercado de trabalho. Evidência disto é que número considerável de crianças e adolescentes, pertencentes a famílias mais abastadas, trabalham, revelando que o trabalho infantil nem sempre é uma necessidade advinda da pobreza (KASSOUF, 2015).

Alves-Mazzotti (2002) observaram essas possíveis razões, como a busca por autonomia, independência financeira e questões ideológicas. Especificamente, no que diz respeito aos residentes

rurais, muitas vezes essas razões encontram-se relacionadas à ausência de infraestrutura na zona rural, pois a falta de uma estrutura escolar de qualidade frequentemente levaria as crianças a priorizarem as atividades da propriedade agrícola da família, mesmo quando a renda familiar está sob controle (MESQUITA e RAMALHO, 2011).

Outros trabalhos utilizam análise de correlação entre alguma variável tomada como parâmetro de riqueza familiar e outra que considere a existência de trabalho precoce para entender a relação entre pobreza e trabalho infantil. Por exemplo, Kassouf e Santos (2010) mostram que quanto maior o tamanho da propriedade agrícola, maior a probabilidade de a criança trabalhar e menor a de ela estudar. Entretanto, a literatura carece de trabalhos que investiguem o quão negativa ou positivamente a renda per capita das famílias em si se relaciona com a incidência de crianças trabalhando, isto é, se carece de estudos sobre a elasticidade entre renda e taxa de trabalho infantil.

Considerando tal paradoxo da pobreza, o que dizer sobre a renda per capita das famílias do Estado de São Paulo e sua relação com a incidência de trabalho infantil? Para Barros e Mendonça (1990) a porcentagem de menores trabalhadores é maior nas metrópoles do Sul-Sudeste do que nas metrópoles do Norte-Nordeste, e as condições do mercado de trabalho, são igualmente, senão mais importantes que a pobreza para determinar o trabalho infantil. Posteriormente, Mesquita e Ramalho (2011) concluíram que o mercado de trabalho nos Estados com renda per capita mais alta aumenta o custo de oportunidade de estudar, e consequentemente favorece o trabalho infantil. Isto enfraquece o argumento de que São Paulo, sendo um dos Estados mais ricos, desenvolvidos, urbanizados e com menor informalidade do trabalho, teria “menores problemas com o trabalho de crianças entre 5 e 15 anos, fortalecendo o argumento de que a pobreza é um determinante do trabalho infantil” (ZANCAN, 2011).

Trabalho Infantil Urbano e Rural

Sobre a incidência regional do trabalho infantil, a maioria dos autores, como Kassouf (2001), Inaiá (2008), Zancan (2011) e Schwartzman e Schwartzman (2017) concordam que a maior porcentagem dos trabalhadores infantis está na região Nordeste. E mais do que isso, concordam que a mão-de-obra infantil é sempre maior, em termos de proporção, na zona rural do que na zona urbana. Conforme dados da PNAD 2006, Kassouf e Santos (2010) verificaram que dentre as crianças de 5 a 15 anos pertencentes às áreas urbanas, 4,3% trabalham, enquanto que as pertencentes às áreas rurais correspondem à 19%, sendo que a maioria trabalha em atividades agropecuárias. Considerando apenas os trabalhadores de 5 a 9 anos, a taxa de trabalho infantil rural é cerca de 75%, e ainda entre as crianças de 10 a 15 anos, 52% estão no meio rural. Kassouf (2015) verificou com dados da PNAD que, em 2011, 19% das crianças de 10 a 15 anos trabalhavam na área rural, enquanto que 5% encontravam-se na área urbana.

Entretanto, tal como induz a pensar Kassouf (2015) quando admite que “apesar de o número de crianças trabalhando ser maior na área urbana com relação à área rural, a porcentagem de trabalhadores é superior na rural”, podemos inferir, usando a mesma metodologia desses estudos, que existe diferença quando a comparação entre urbano e rural é feita em termos de valores absolutos e não relativos. Apesar da literatura reconhecer, no que se refere às áreas urbanas, que o Sul e Sudeste concentram a maioria das crianças trabalhadoras (BARROS e MENDONÇA, 1990; KASSOUF et al., 2004), ainda se necessita de estudos que verifiquem o perfil dessas crianças, sobretudo, saber aonde se concentram no Estado de São Paulo.

A autora também verificou que “houve uma queda de 30 pontos percentuais na área rural, no período de 1992 a 2011, enquanto na área urbana a queda foi de pouco mais de 10 pontos percentuais”. Alguns autores chegam a comentar sobre a queda

do trabalho infantil nas áreas rurais, mas Kassouf é um dos poucos autores que contribuíram, ao longo de seus estudos, com uma perspectiva de evolução do perfil do trabalho infantil, tanto rural quanto urbano, observando reduções tímidas na taxa de trabalho infantil nas áreas urbanas.

Distribuição Setorial do Trabalho Infantil

O consenso de que o trabalho infantil ocorre mais nas atividades agrícolas é unânime. Inaiá (2008) apontou a prevalência da incidência no setor agrícola das regiões Norte e Nordeste, e a prevalência no setor de não-agrícola nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste. No que tange ao tipo de trabalho exercido, a autora ressaltou que, em 2006, cerca de 51,4% das crianças entre 5 a 17 anos eram empregados, 12,9% eram trabalhadores domésticos (principalmente meninas), 10,2% trabalhavam por conta própria e 26,6% estavam em outros serviços.

Kassouf (2015), utilizando os dados da PNAD 2011, estratificou os trabalhadores infantis conforme a ocupação:

“Apesar de ter havido uma redução na porcentagem de crianças trabalhando no ramo agrícola, ainda é o ramo de atividade com a maior porcentagem de crianças trabalhando. Em 2011, além do ramo agrícola, 19% das crianças estavam trabalhando no comércio, 12% em serviços, 8% na indústria, 8% no emprego doméstico e 4% na construção civil”. (KASSOUF, 2015)

A autora também fornece informação sobre trabalho infantil nas atividades perigosas tais como cultivo de cana e fumo, comércio ambulante, extração de minério, exploração florestal e fabricação de produtos de madeira e móveis, pesca e fabricação de químicos. Desse grupo, Kassouf (2015) destaca que as atividades de comércio ambulante e exploração florestal são as que mais empregam crianças, sendo que a primeira é comum entre crianças e adolescentes que residem nas áreas urbanas.

Mesquita e Ramalho (2015) verificaram que nas áreas urbanas do país, o trabalho infantil está concentrado nos setores de Comércio e Serviços. No que diz respeito aos Serviços, Schwartzman e Schwartzman (2004) vêm enfatizando a importância de não negligenciar o serviço doméstico, no qual, devido à grande informalidade e flexibilidade, nem sempre o trabalho infantil é identificado.

Trabalho Infantil e Gênero, Frequência Escolar e Faixa Etária

A mão-de-obra infantil envolve tantos meninos quanto meninas, sendo que aqueles estão mais alocados em determinadas atividades, e estas em outras atividades. Segundo o Inaiá (2008), é evidente que há mais meninos trabalhando precocemente, porém a quantidade de meninas trabalhando é, sem dúvidas, subestimada. Segundo a literatura, os meninos se concentram na agricultura, enquanto as meninas nos afazeres domésticos, e inclusive parecem ter mais frequência escolar que os meninos (ZANCAN, 2011).

Ainda sobre a frequência escolar, supondo que a criança tenha tempo disponível para alocar entre estudos, lazer e trabalho, é lógico deduzir que o tempo alocado ao trabalho em idade precoce prejudique o estudo e o desenvolvimento. Especificamente, trabalho infantil pode provocar atraso escolar caso a criança concilie trabalho com estudos ou mesmo evasão escolar no caso de aquelas que alocam seu tempo integral exclusivamente a trabalho e lazer.

Observando que grande proporção dos trabalhadores infantis concilia estudos com trabalho, Inaiá (2008) analisa a consequência do trabalho na frequência escolar e desempenho acadêmico das mesmas. Ao contrário do esperado, a frequência escolar das crianças que trabalham não apresenta diferenças significativas em relação às crianças que somente estudam. Esse fato, segundo a autora, se justifica porque a maioria das crianças que trabalha comparece à escola. Porém, a qualidade de aprendizagem é bem menor porque parte do tempo que era para ser dedicado aos estudos é gasta em trabalho. Essa aprendizagem de baixa qualidade, por sua vez, resulta em baixo desempenho acadêmico. Em termos

numéricos, a autora revela que de todos os trabalhadores infantis que conciliam estudos com trabalho, apenas 8% não possui nenhum atraso escolar. Logo, no futuro, essas crianças sofreram maiores impedimentos na inserção no mercado de trabalho e, como resultado, estarão sujeitos a menores rendimentos (KASSOUF e SANTOS, 2010).

Para Kassouf (2015), “91% só estudam, 6,6% estudam e trabalham, somente 0,5% só trabalha e 2,2% não estudam nem trabalham”. E conforme a PNAD (2014), 58,2% dos 20% trabalhadores infantis mais pobres, entre 5 e 17 anos, estão em idade escolar adequada. E 97,8% dos 5% mais pobres, entre 6 e 14 anos, estão na escola.

Ainda no mesmo estudo, a autora observou que 3,331 milhões de crianças e adolescentes na faixa de 5 a 17 anos de idade estavam trabalhando em 2014, sendo o número de trabalhadores infantis correspondente a 16,6%. No entanto, cerca de 80% dos registros está concentrado na faixa etária de 14 a 17 anos, que corresponde à fase de aprendiz, com boa parte deles sem carteira assinada.

Dados e Metodologia

Os dados utilizados neste estudo foram extraídos dos microdados da (PNAD) organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período 2004 a 2014.

A tabela 3.1 apresenta o tamanho da amostra da PNAD para os anos considerados no estudo para o estado de São Paulo e o Brasil.

Anos	Tamanho da Amostra	
	São Paulo	Brasil
2004	45,519	399.354
2005	46,080	408.148
2006	46,385	410.241
2007	44,870	399.964

2008	43,909	391.868
2009	43,347	399.387
2010	-	-
2011	38,237	358.919
2012	39,099	362.451
2013	39,531	362.555
2014	41,057	362.627

Tabela 3.1: Tamanho das amostras da PNAD, São Paulo e Brasil, 2004 – 2014.

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Nota: Em 2010 não houve PNAD.

Os dados individuais extraídos da PNAD foram agregados em nível estadual usando os fatores de expansão fornecidos pelo IBGE. Portanto, as variáveis contínuas e binárias foram transformadas em médias e proporções, respectivamente. Reconhece-se que valores médios podem ofuscar discrepâncias, por isso serão consideradas apenas tendências consistentes para todo período analisado.

Resultados

Na última década, o Brasil obteve redução expressiva da taxa de trabalho infantil. Isso é perceptível na Figura 1.1 apresentada na seção introdutória deste estudo. No entanto, segundo Kassouf (2015), tal redução ocorreu de uma maneira não homogênea entre as unidades federativas. Tal fenômeno pode ser devido à própria heterogeneidade no sentido de apresentar estrutura demográfica, econômica e social diferente.

Como mencionado na Seção 1, a hipótese norteadora deste estudo é que a desaceleração da redução da taxa de trabalho infantil no Estado de São Paulo se deve à evolução do perfil dos trabalhadores infantis no Estado. Portanto, se abordam nesta seção dados de 2004 à 2009 e de 2011 à 2014 da PNAD.

A Figura 4.1 apresenta a taxa de trabalho infantil do Estado de São Paulo para o período mencionado. É perceptível a redução da taxa de trabalho infantil de 2,9%, em 2004, para 1,8%,

em 2014, indicando redução de cerca de 37,5%. Embora louvável, essa redução é menos acentuada comparada àquela observada para o Brasil. Além da tendência de queda observada na taxa de trabalho infantil durante o período analisado, percebe-se que a mesma apresenta alta em anos específicos. Em 2007, houve aumento de quase 10,62% comparado com o ano anterior, porém o próximo aumento, em 2009, foi menos acentuado (4,80%). Na falta de dados da PNAD para ano 2010 devido ao censo, o próximo aumento observado foi em 2014 (17,34%). Resulta curioso que, além de ser mais acentuado comparado com os anteriores, esse aumento foi precedido por reduções expressivas, sendo que o mesmo se verifica também em nível nacional (ver Figura 1.1).

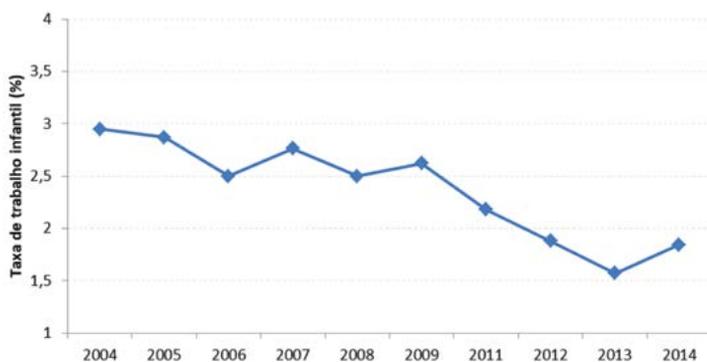


Figura 4.1: Evolução da taxa de trabalho infantil no estado de São Paulo (2004 – 2014).
Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Com o intuito de analisar a situação de pobreza de trabalhadores infantis, se apresenta, na Tabela 4.1, a média de renda familiar geral per capita, de trabalhadores infantis e outras crianças e adolescentes, comparando São Paulo com o Brasil. A primeira observação é que a renda do Estado de São Paulo está acima da média nacional. De 2004 a 2014, a renda real das famílias aumentou significativamente em São Paulo e no país, corroborando os apontamentos de Barros *et al.* (2006). Para efetivamente abordar

a análise do m nível de pobreza familiar, opta-se por considerar a renda familiar per capita, seguindo a medida das linhas de pobreza e pobreza extrema nacional.

		Média de renda familiar per capita (em reais)		
Ano	Média de renda familiar (em reais)	Outras crianças e adolescentes	Trabalhadores infantis	Peso de renda de trabalho infantil na renda familiar
Brasil				
2004	1271,25	251,90	162,92	9,41%
2005	1864,90	366,91	226,55	8,49%
2006	3771,52	745,64	485,94	8,19%
2007	2859,00	553,54	395,83	9,59%
2008	2421,98	476,31	329,70	8,74%
2009	3501,73	696,31	474,26	8,60%
2011	2757,40	554,99	433,12	10,45%
2012	3446,53	692,49	526,07	10,93%
2013	3661,01	758,79	571,34	10,94%
2014	3669,35	774,14	598,27	11,18%
São Paulo				
2004	1717,37	350,12	301,74	9,03%
2005	2622,88	524,23	409,39	8,39%
2006	5245,51	1065,62	847,82	7,78%
2007	3932,42	785,32	732,37	9,52%
2008	3172,00	623,66	566,86	8,77%
2009	4510,05	930,29	809,78	9,59%
2011	3599,72	765,07	826,03	11,00%
2012	4489,71	962,62	753,02	12,45%
2013	4822,09	1035,50	761,49	11,26%
2014	4831,07	1090,83	958,32	12,86%

Tabela 4.1: Análise descritiva de renda familiar e trabalho infantil, São Paulo e Brasil, 2004 – 2014. Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Nota: Preparada usando dados da PNAD; todos os valores monetários forma deflacionados usando o IPCA, medido em moeda de 2004.

De 2004 a 2014, a linha de pobreza extrema evoluiu de R\$69 a R\$77 e a linha de pobreza de R\$137 para R\$154. Ainda da Tabela 4.1, observa-se que a média de renda familiar per capita de trabalhadores infantis esteve acima da linha de pobreza em todo o período, tanto em São Paulo quanto no Brasil. Para melhor ilustrar isso, as Figuras 4.2 e 4.3 apresentam, para Brasil e São Paulo, a evolução da média de renda familiar per capita de trabalhadores infantis comparada com as de outras crianças e adolescentes que não trabalham.

Pela Figura 4.2, é evidente que crianças e adolescentes que não trabalham pertencem a famílias com renda per capita maior comparada com trabalhadores infantis no Brasil ao longo de 2004 a 2014. É notável também que a diferença de renda era menor entre 2004 a 2006 e maior e mais estável nos anos subsequentes. Em média, essa diferença é de R\$160 per capita no período em questão. Similarmente, a Figura 4.3 mostra que a média de renda familiar per capita aumentou no período entre 2004 a 2014. No entanto, observa-se que a diferença de renda familiar per capita entre trabalhadores infantis e outras crianças e adolescentes é menos evidente, especialmente entre 2004 e 2011.

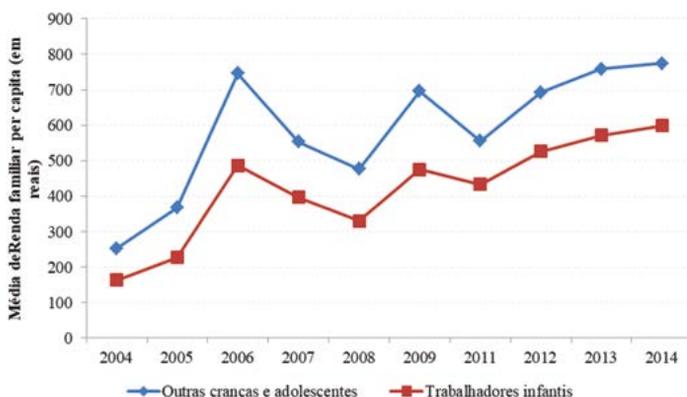


Figura 4.2: Média de renda familiar per capita de trabalhadores infantis e outras crianças e adolescentes, Brasil, 2004-2014.

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Dentre outras possibilidades, um motivo que poderia justificar o nível de renda familiar de trabalhadores infantis em São Paulo é que o custo de vida é bastante elevado e até famílias com renda familiar per capita acima da linha de pobreza nacional não conseguem suprir suas necessidades. Não obstante, não há justificativa clara sobre a diferença minúscula de renda familiar de trabalhadores infantis e outras crianças e adolescentes. Essa observação corrobora as conclusões de Barros *et al.* (1994) de que a pobreza não é a causa principal de trabalho infantil nas regiões urbanas no Brasil. Embora curioso, essa discussão não será aprofundada nesse artigo.

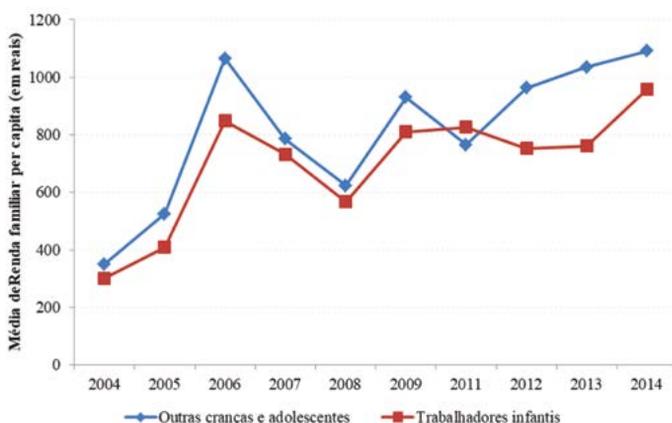


Figura 4.3: Média de renda familiar per capita de trabalhadores infantis e outras crianças, São Paulo, 2004-2014.

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Ainda sobre a renda, a Figura 4.4 apresenta a renda média de trabalhadores infantis no Estado de São Paulo e no Brasil ao longo de 2004 a 2014. Similarmente ao nível de média de renda familiar, percebe-se que o nível e a variação da renda de trabalhadores infantis são maiores em São Paulo. Especificamente, a renda média de trabalhadores infantil no Brasil aumentou de 2004 a 2014 em 243%, enquanto esse aumento foi de 300% no Estado de São Paulo. Conforme apresentado na Tabela 4.1, a renda de

trabalhadores infantis representa, respectivamente, cerca de 9% e 12% da renda total da família em 2004 e 2014. Quanto a essa proporção, observa-se que as magnitudes são bastante similares para São Paulo e Brasil.

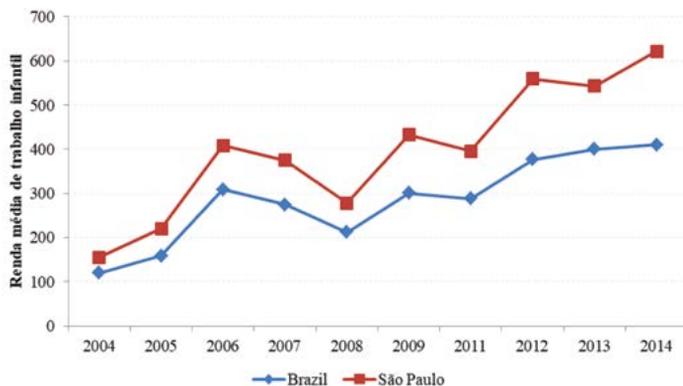


Figura 4.4: Renda média de trabalhadores infantis, São Paulo e Brasil, 2004 – 2014.
Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Reconhecendo que São Paulo é um Estado mais urbanizado comparativamente, é de se esperar que a distribuição setorial do trabalho infantil seja diferente quando comparado com outros Estados menos urbanizados. Exatamente isso que foi observado na Figura 4.5, sobre a distribuição da taxa de trabalho infantil por área censitária. A principal observação é que o trabalho infantil é um fenômeno urbano em São Paulo e não rural como Inaiá (2008) e Kassouf (2015) apontam para Brasil como todo. Especificamente, quase 90% dos trabalhadores infantis residiam em áreas urbanas durante o período em análise, enquanto menos que 11% eram de áreas rurais. Outro fator importante é que a distribuição desta taxa permaneceu estável, de 2004 a 2014. Apenas isto resultaria suficiente para indicar a necessidade de adaptar os programas nacionais para essa peculiaridade dos Estados no Brasil, para conseguir erradicar o trabalho infantil e/ou reduzir a taxa de trabalho infantil nessa realidade específica.

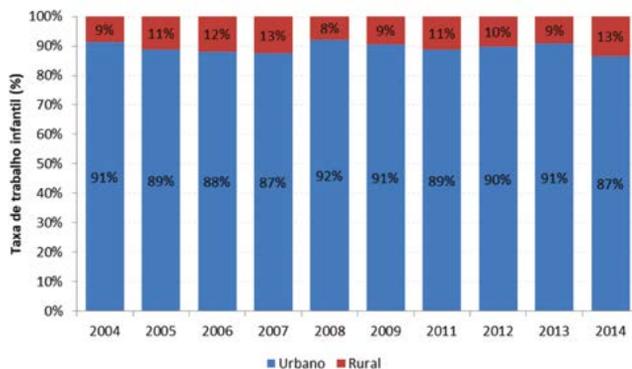


Figura 4.5: Evolução da taxa de trabalho infantil nas áreas urbanas e rurais (2004 – 2014).
Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Os principais setores de uma economia urbanizada normalmente são o setor comercial e o setor de serviços (SCHWARTZMAN e SCHWARTZMAN, 2004; MESQUITA e RAMALHO, 2015). A Figura 4.6 mostra claramente este fato, os setores de comércio e serviços são os que apresentam as duas maiores taxas de trabalho infantil (ambas sempre acima de 20%). Por serem setores mais flexíveis, isto é, pela facilidade de entrar e sair nestes setores, e de atuar como empregado ou por conta própria, suas taxas mostram alta volatilidade durante todo o período analisado. Especificamente, a curva de serviços possui picos muito acentuados e em períodos alternados está sempre se aproximando (ou se igualando) da porcentagem do setor de comércio (cuja curva está no topo do gráfico), até que em 2014 sua porcentagem ultrapassa em 8,93% a porcentagem do setor de comércio.

O fato é que a maior porcentagem de trabalho infantil está inserida no setor de Serviços, uma vez que, quando considerada a taxa de trabalho infantil dos serviços domésticos, o setor, em todos os anos (exceto 2005), soma a maior taxa dentre todos os demais setores. Isto significa que, diferentemente do cenário nacional que aparece na literatura (INAÍÁ, 2008; KASSOUF, 2015), o trabalho infantil em São Paulo não está concentrado na agricultura, uma vez que o trabalho infantil agrícola é predominante nos Estados mais

pobres e onde a agricultura é tradição familiar (SCHWARTZMAN e SCHWARTZMAN, 2004).

Os demais setores concentram as menores taxas, mas ainda sem taxas significativas. O setor industrial se destaca com uma taxa média de 14%, seguido pelo setor agrícola com 10,5%, seguido pelo setor doméstico com 8,9%, e por último, o setor de construção com 4,8%. Esta sequência coincide com a sequência geral do país (exceto para a agricultura), que em 2011 contabilizava 19% do trabalho infantil no comércio, 12% em serviços, 8% na indústria, 8% no setor doméstico e 4% no setor de construção civil (KASSOUF, 2015).

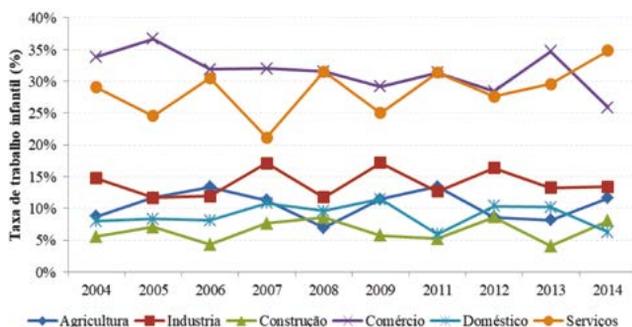


Figura 4.6: Evolução da distribuição setorial da taxa de trabalho infantil (2004 - 2014).
Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Alguns autores revelam que a proporção de meninas é subestimada, pois o trabalho doméstico, que esconde a participação de muitas meninas, é negligenciado na literatura do trabalho infantil (KASSOUF, 2007; INAIÁ, 2008). No entanto, na Figura 4.7, foram considerados os trabalhadores domésticos, e ainda assim, os valores sustentam que, igualmente ao nível nacional, há mais trabalhadores infantis do sexo masculino (média de 63,2%) do que do feminino (média de 36,8%) em São Paulo. E esta característica do perfil do trabalho infantil geral neste Estado permanece constante ao longo de todo o período analisado. No entanto, quando se analisa a distribuição de meninos e meninas por setor, existem diferenças entre um e outro ramo, por isso é importante que sejam

implementadas políticas de combate ao trabalho infantil correspondentes a essas diferenças setoriais (INAIÁ, 2008).

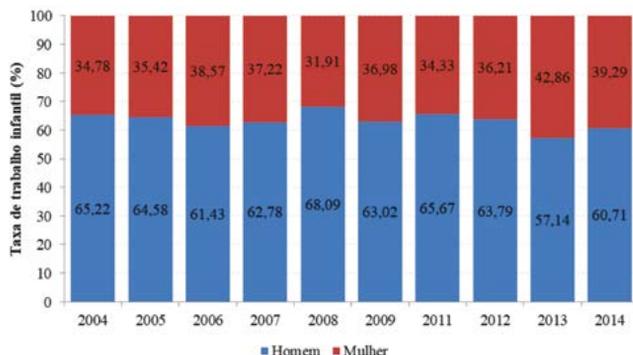


Figura 4.7: Evolução da distribuição da taxa de trabalho infantil por gênero (2004 – 2014).
Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Toda a literatura revela que a maioria dos trabalhadores infantis na agricultura são meninos (KASSOUF et al., 2004; ZANCAN, 2011; KASSOUF, 2015), conforme mostra a Figura 4.8, de fato o número de trabalhadores infantis do sexo masculino é expressivamente maior (média de 85,38%).

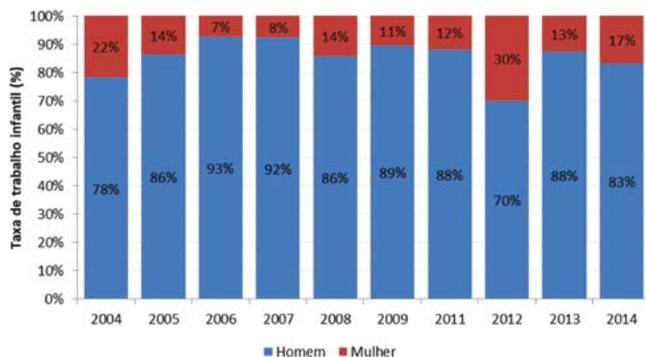


Figura 4.8: Evolução da distribuição da taxa de trabalho infantil por gênero no setor agrícola (2004-2014).
Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Isto sustenta o argumento de que os meninos são, em geral, mais “sacrificados” que as meninas para o trabalho na propriedade agrícola da família (GONÇALVES et al. 2012). Este perfil masculino do trabalho infantil agrícola no Estado é constante e sua taxa se mantém equilibrada, sempre acima dos 70%, durante todo o período analisado.

No que diz respeito ao setor de construção, a Figura 4.9 mostra que o número de trabalhadores infantis do sexo masculino é expressivamente maior, sendo que o número de meninas chega a ser zero na maioria dos anos. Após quatro períodos consecutivos (2008 á 2012), surge novamente uma participação considerável de meninas nesse setor em 2013, a qual desaparece no ano seguinte. Este perfil masculino pode ser explicado, em parte, pelo fato do setor de construção civil envolver atividades de grande esforço físico, isto é, o desempenho do homem nesses tipos de atividades seria superior (MESQUITA e RAMALHO, 2015).

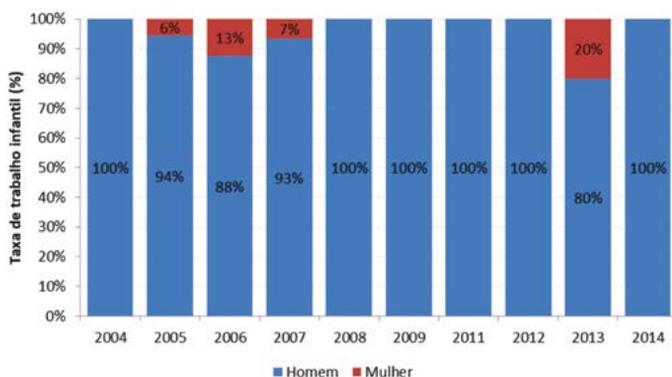


Figura 4.9: Evolução da distribuição da taxa de trabalho infantil por gênero no setor de construção civil (2004 – 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

No setor industrial, conforme mostra a Figura 4.10, a proporção de meninos é de 62% em média, durante todo o período analisado. Apenas no último ano (2014) é que a quantidade de mulheres é maior que a quantidade de homens no setor industrial (64,29%).

Apesar da predominância masculina, neste setor há uma participação mais distribuída entre os dois sexos.

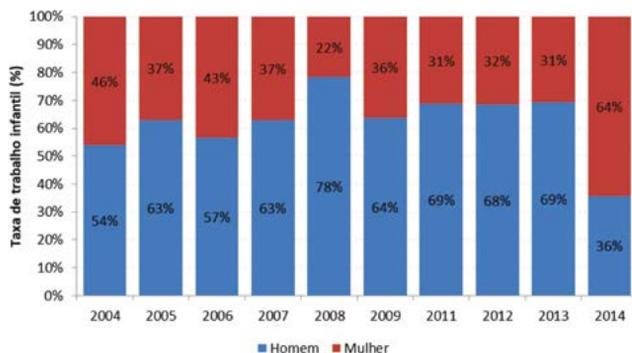


Figura 4.10: Evolução da distribuição da taxa de trabalho infantil por gênero no setor industrial (2004 – 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Quanto ao setor comercial, a Figura 4.11 mostra que, em todos anos, a proporção de trabalhadores infantis do sexo masculino é sempre maior, com média de 71,5%. Isto pode acontecer porque os meninos estariam mais predispostos a serem alocados em atividades nas ruas (GONÇALVES et al. 2012).

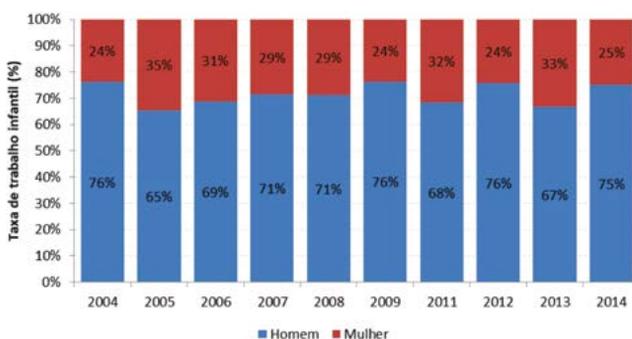


Figura 4.11: Evolução da distribuição da taxa de trabalho infantil por gênero no setor comercial (2004 – 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

O setor de serviços, como mostra a Figura 4.12, tem grande participação de ambos os sexos durante todo o período analisado. A proporção dos homens nesse setor é de 56,7%, enquanto que as mulheres representam 43,3%.

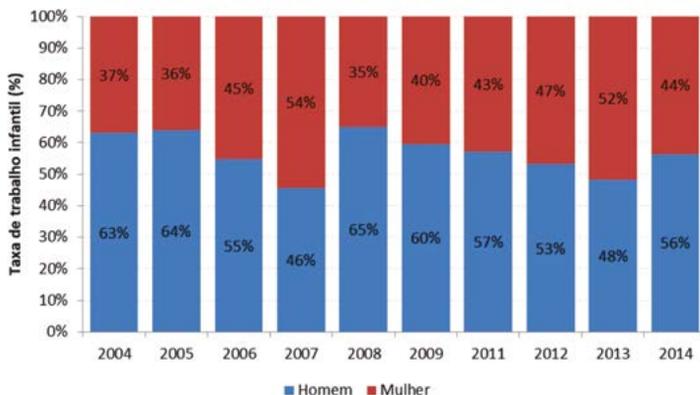


Figura 4.12: Evolução da distribuição da taxa de trabalho infantil por gênero no setor de serviço (2004 – 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Os autores concordam que a maioria esmagadora de trabalhadores infantis nos serviços domésticos são meninas (SCHWARTZMAN e SCHWARTZMAN, 2004; MARIA DE FÁTIMA et al., 2011), isso ocorre em parte devido às questões de gênero da sociedade em que as mulheres acabam por se dedicar aos afazeres domésticos (INAIÁ, 2008). Como mostra a Figura 4.13, a média de meninas corresponde à 92,3% do trabalho infantil no setor de Serviços Domésticos, aliás, a participação de homens chega a ser zero na maioria dos anos. Durante todo o período analisado, este perfil feminino do trabalho infantil doméstico no Estado é constante e sua taxa sempre se mantém acima de 70% e 100% no período todo.

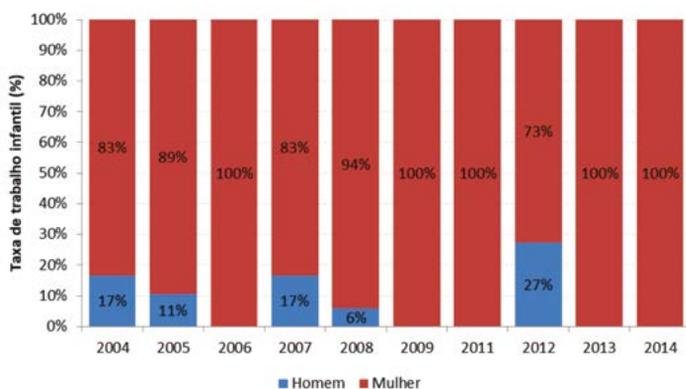


Figura 4.13: Evolução da distribuição da taxa de trabalho infantil por gênero no setor de serviço doméstico (2004 – 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Conforme Figura 4.14, em todos os períodos analisados, a porcentagem de trabalhadores infantis que trabalham e também estudam é sempre maior que 80%, isto é, a grande maioria dos trabalhadores infantis frequenta escola. Esta realidade, em termos nacionais, não é apenas atual, pois em 1992, 85% dos menores entre 7 e 15 anos estavam na escola, e em 2011, essa porcentagem atinge quase 98%. Isto acontece porque inúmeras políticas de educação, como ensino obrigatório para as crianças, foram implementadas no país (KASSOUF, 2015). Em outras palavras, o aumento da proporção das crianças que trabalham e estudam, em São Paulo e em nível nacional, pode significar que a educação se tornou cada vez mais acessível, aliada a políticas públicas que impõem condicionalidades à educação da criança (Bolsa Escola, Bolsa Família, PETI).

Este fato da maioria das crianças e jovens trabalhar e estudar sinaliza importante aspecto para o enfrentamento atual do problema mediante políticas públicas. Se antes o par trabalho-educação parecia irreconciliável, na atualidade, frequentar a escola parece não ser um hábito excluído pelo trabalho infantil. Porém, o fato é que frequentar escola parece não ser uma política eficaz para resolver o problema do trabalho infantil, uma vez que essas crianças

estão conseguindo conciliar as duas atividades. Isto mostra claramente que há um novo perfil de trabalhadores infantis que mesmo inseridos na escola, persistem na realidade do trabalho infantil.

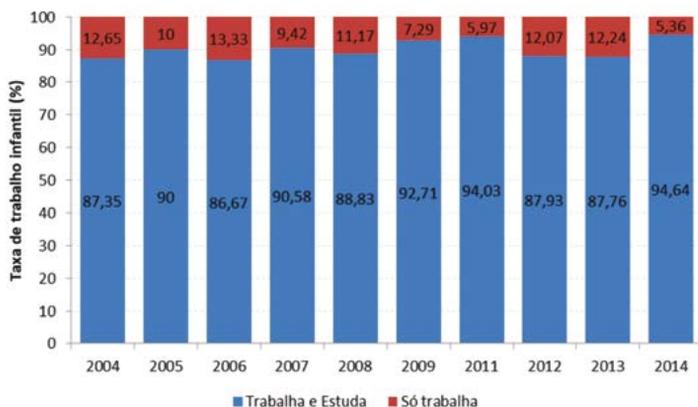


Figura 4.14: Evolução da alocação de tempo entre estudos e trabalho por trabalhadores infantis no estado de São Paulo (2004 - 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD.

Conclusão

A partir das análises que foram feitas nesse estudo, pode-se ter noção do perfil geral de trabalhadores infantis no estado de São Paulo.

Primeiramente, verificou-se que a taxa de trabalho infantil do Estado vem diminuindo ao longo dos anos, porém de maneira retraída. Isto pode ocorrer devido à evolução observadas no perfil dos trabalhadores infantis, assim as soluções não estão atingindo onde, e quem deveria. Dessa forma, a análise feita nesse estudo contribui no sentido de delinear o que seria o perfil de trabalhadores infantis de São Paulo.

Quanto à renda e situação de pobreza, encontrou-se que a média de renda familiar per capita de trabalhadores infantis é maior que a linha de pobreza nacional no período entre 2004 e 2014. Essa

observação é bastante relevante, especialmente, para guiar políticas públicas. Isso porque as principais medidas adotadas para reduzir trabalho infantil no Brasil – transferência condicionada de renda – se centram na população abaixo da linha de pobreza. Vale mencionar que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) atinge população acima da linha de pobreza. Porém, a participação nesse programa é voluntária e o valor dos benefícios está bem abaixo daquele que o mercado de trabalho oferece aos trabalhadores infantis. Ainda sobre a renda, as análises mostraram que trabalhadores infantis contribuem com acerca de 9% e 12% da renda familiar em 2004 e 2014, respectivamente, no Brasil e no Estado de São Paulo.

Em relação à área censitária, observou-se que o trabalho infantil está concentrado na zona urbana, o que se condiz com o esperado em se tratando de um dos Estados mais urbanizados do país. Outro aspecto importante e relacionado a este, é o ramo setorial em que os trabalhadores infantis mais se concentram. Ao longo de todos os anos observados, as taxas de trabalho infantil do setor de Serviços e do setor de Comércio predominam sempre em relação aos demais setores. Em ordem decrescente da taxa de trabalho infantil, os setores são: Comércio, Serviços, Indústria, Agricultura, Serviços Domésticos e Construção.

No que diz respeito ao gênero, de maneira geral, o perfil dos trabalhadores infantis é masculino. No entanto quando verificamos isto à nível setorial, esse perfil varia um pouco. No ramo industrial e de serviços, apesar da predominância de meninos, as taxas de meninas são mais próximas dos 50%, enquanto que no ramo agrícola e de construção as taxas de meninos são de quase 100%. Especialmente no ramo de serviços domésticos, as meninas dominam praticamente 100%, o que condiz com a realidade ainda patriarcal da nossa sociedade, que destina as mulheres, geralmente, para atividades domésticas. No ramo comercial os meninos são a grande maioria.

Quanto à escolaridade, o perfil dos trabalhadores infantis é que são estudantes em sua grande maioria. O que é interessante,

uma vez que crianças trabalhando e crianças estudando parecem, à primeira vista, duas realidades distantes e incompatíveis. Isto significa que esses trabalhadores infantis estão amparados com educação e conseqüentemente com outras medidas sociais, como programas de renda. E isso indica que há razões à fora da miséria ou pobreza extrema, que estão motivando o trabalho infantil, além do fato importante para a avaliação e formulação de políticas públicas de que a transferência de renda condicionadas e os programas de educação, a despeito da importância evidente em termos de outros objetivos sociais, não resultam efetivas para a erradicação do trabalho infantil.

Em suma, deduz-se que a grande maioria dos trabalhadores infantis do Estado de São Paulo são meninos; oriundos de famílias com renda per capita acima da linha de pobreza; pertencem à zona urbana; trabalham nos setores de comércio e de serviços, e; e conciliam trabalho e estudo. As políticas públicas combinadas ou seletivamente podem ganhar graus de efetividade na erradicação do trabalho infantil na medida em que se aperfeiçoam a partir de diagnósticos que reconheçam os perfis específicos e suas alterações temporais.

Bibliografia

- ALBERTO, M. F. P.; SANTOS, D. P.; LEITE, F. M.; LIMA, J. W.; WANDERLEY, J. C. V. O trabalho infantil doméstico e o processo de escolarização. *Psicologia & Sociedade*, v. 23, n. 2, p. 293-302, 2011.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Repensando algumas questões sobre o trabalho. *Revista Brasileira de Educação*, n. 19, p. 87-171, jan. -abr. 2002.
- BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R. S. P. de. Determinantes da participação de menores no mercado de trabalho. IPEA, Rio de Janeiro, 1990.

- BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane; VELAZCO, Tatiana. Is poverty the main cause of child work in urban Brazil?. IPEA, 1994.
- BARROS, Ricardo Paes de Organizador; FOGUEL, Miguel Nathan Organizador; ULYSSEA, Gabriel Organizador. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente, IPEA, 2006.
- BASU, Kaushik; VAN, Pham Hoang. The economics of child labor. *American economic review*, p. 412-427, 1998.
- BEEGLE, Kathleen; DEHEJIA, Rajeev; GATTI, Roberta. Why should we care about child labor? The education, labor market, and health consequences of child labor. National Bureau of Economic Research, 2004.
- BRASIL, REPÓRTER. Brasil livre de trabalho infantil: contribuições para o debate sobre a eliminação das piores formas do trabalho de crianças e adolescentes. São Paulo, 2013.
- GONÇALVES, H., et al. Perfil de trabalho urbano de adolescentes de 14-15 anos: um estudo populacional no Sul do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 5, p. 1267-1274, 2012.
- KASSOUF, A. L.; ALMEIDA, A. N. De; PONTILI, R. M.; FERRO, A. R. Análise das Políticas e Programas Sociais no Brasil. OIT / Programa IPEC América do Sul, Brasília, 2004.
- KASSOUF, A. L. Aspectos socioeconômicos do trabalho infantil no Brasil. USP, São Paulo, 2000.
- KASSOUF, A. L. Trabalho infantil: escolaridade x emprego. *Economia, Niteroi*, v. 2, n. 2, p. 549-586, 2001.
- KASSOUF, A. L. O que conhecemos sobre o trabalho infantil?. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, mai.-ago. 2007.
- KASSOUF, A. L.; SANTOS, M. J. dos. Trabalho infantil no meio rural brasileiro: Evidências sobre o “Paradoxo da Riqueza”. *Economia Aplicada*, v. 14, n. 3, p. 339-353, 2010.

- KASSOUF, A. L. Evolução do trabalho infantil no Brasil. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v.9, n. 27, p. 9-45, jan.-abr. 2015.
- MARIA, I.; CARVALHO, M. De. O trabalho infantil no Brasil contemporâneo. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 551-569, Set.-Dez. 2008.
- MESQUITA, S. P. De; MARTINS, H.; RAMALHO, D. B. Trabalho infantil e persistência intertemporal no Brasil urbano: Uma análise por dados em painel 2001-2009. [S.I]: DO-CPLAYER, 2016. Disponível em: <http://docplayer.com.br/7719517-Trabalho-infantil-no-brasil-urbano-qual-a-importancia-da-estrutura-familiar.html#show_full_text>. Acesso em: jan. 2017.
- MESQUITA, S. P. De; MARTINS, H.; RAMALHO, D. B. Trabalho infantil no Brasil urbano: Qual a importância da estrutura familiar?. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 97-134, jan.-abr. 2015.
- SCHWARTZMAN, S.; SCHWARTZMAN, F. F. O Trabalho Infantil no Brasil. [S.I]: n.d. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/trab_inf2004.pdf>. Acesso em: jan. 2017.
- ZANCAN, N. Determinantes do trabalho infantil no Brasil: Um estudo da tendência de 1992 a 2009. USP, São Paulo, 2011.

SEÇÃO CINCO

INFORMALIDADE: UM FENÔMENO CADA VEZ MAIS COMPLEXO E GENERALIZADO

José Dari Krein
Ludmila Costhek Abílio
Marcelo Manzano

Apresentação

O presente documento é um roteiro de discussão que parte do pressuposto de que o fenômeno da informalidade do trabalho está se alterando e se tornando mais complexo nas últimas décadas e como, por conseguinte, coloca novos desafios para a sua identificação e mensuração, bem como para seu enfrentamento.

O texto está estruturado em 5 partes. Além desta apresentação, na introdução, fazemos uma breve reflexão sobre os termos do debate e suas relações com as transformações do capitalismo que se observam desde as últimas décadas do século XX até o presente. Na parte seguinte, item dois, destacamos alguns aspectos críticos da dimensão informal na atualidade, chamando a atenção para, além da permanente imbricação entre economia formal e informal, um significativo processo de informalização do trabalho formal, com uma progressiva redução do patamar de direitos e proteções vinculados à sociedade salarial e, conseqüentemente, do crescente desafio analítico que se impõe. Já no item três, a título de ilustração, apresentamos um painel sucinto da evolução da informalidade do trabalho na economia brasileira entre 2012 e 2018, buscando destacar, entre outros aspectos, sua forte correlação com o ciclo econômico e político do país. Por fim, na última parte tratamos das considerações finais e do encaminhamento de alguns temas para o debate.

Introdução

O fenômeno da informalidade do trabalho é tão antigo e tão complexo quanto o próprio capitalismo. Na medida em que foram se configurando as primeiras relações de assalariamento e com elas algumas demandas regulatórias mínimas, foram também despontando os casos em que a regulamentação era contornada por meio do estabelecimento de compromissos informais que mantinham a relação funcional entre aqueles que compram e vendem a força de trabalho sem que houvesse que se cumprir com as normas estabelecidas. Ou seja, em termos mais latos, a informalidade era compreendida como a contraface ou o negativo dos sistemas de regulação do trabalho que foram sendo erigidos a partir das reivindicações das organizações de trabalhadores em embate progressivo com as classes patronais.

No campo da economia do trabalho, porém, esse tema ganhou expressão efetivamente a partir do estudo vicinal de Hardt (1973), quando em observância à conformação dos mercados de trabalho nos países africanos tem início um intenso debate a respeito das causas da informalidade, das suas distintas manifestações e das formas como deveria ser enfrentada.

Contudo, se naquele momento histórico o debate parecia perseguir a ideia de que a informalidade seria enfrentada e reduzida na medida em que se generalizassem os modos de organização da produção fordista que caracterizavam as economias centrais, nos dias atuais o que se verifica é justamente o inverso. A informalidade que antes era percebida como um fenômeno periférico, característico do subdesenvolvimento e das franjas desreguladas da economia capitalista, avança agora a passos largos para o ceio das ricas sociedades ocidentais, principalmente por conta do rebaixamento do que historicamente era tido como formal, regular e legal. Ou seja, as alterações dos marcos legais na medida em que flexibilizam os padrões protetivos e as garantias mínimas de acesso a direitos fazem emergir novos arranjos institucionais em que as pessoas ficam mais expostas ao risco, mais vulneráveis e sujeitas a maior incerteza e instabilidade.

Não por outra razão, nos últimos anos o tema tem emergido com maior frequência tanto no debate acadêmico quanto no horizonte das instituições públicas que se dedicam à regulação do mercado de trabalho e ao estabelecimento de padrões mínimos de respeito aos direitos sociais.

Desde o início da década de 2000, a OIT, por exemplo, tem se dedicado ao aperfeiçoamento dos conceitos de trabalho e economia informal, bem como a desenvolver metodologias mais homogêneas para a aferição desses fenômenos. Mais recentemente, ao publicar em junho de 2015 sua *Recomendação 204*, a instituição propôs ainda uma série de iniciativas a serem implementadas pelos países signatários com o objetivo de reduzir a informalidade em todas as suas distintas dimensões.

De toda a forma, mesmo que se tente padronizar o entendimento a respeito da informalidade, sua conceitualização não é nada trivial e parece cada vez mais controversa.

(...) sob o manto da informalidade, foram e são feitos estudos sobre fenômenos de naturezas muito distintas e que possuem dinâmicas específicas, como por exemplo, as micro-empresas, o trabalhador autônomo, o empregado assalariado sem carteira de trabalho assinada, o pequeno produtor, a economia subterrânea ou submersa, o empregado doméstico, o trabalhador terceirizado, o trabalho a domicílio, as cooperativas de trabalho (...). FILGUEIRAS, L.; DRUCK, G.; AMARAL, M. (2004, p.212)

Assim, a despeito dos meritórios esforços que venham sendo empenhados para enfrentar esse grave problema da vida social contemporânea, cabe destacar que a informalidade hoje, talvez ainda mais do que antes, deva ser vista como parte constitutiva e funcional do capitalismo, atualmente sob a hegemonia neoliberal, globalizada e sob o domínio do capital financeiro. Por isso, ao contrário do que propunham as primeiras reflexões sobre o tema, fica ainda mais difícil seguir tratando a informalidade como um

fenômeno marginal e circunstancial, tornando-se cada vez mais evidente sua profunda conexão com a economia formal, com as inovações tecnológicas, com a flexibilização do trabalho e com a atual divisão internacional do trabalho. Neste sentido, apesar de ser tipicamente associada ao desenvolvimento periférico e a regiões marcadas por excedente estrutural de mão de obra, a economia informal passa a ser compreendida em uma dimensão global, fortemente associada às modalidades precárias de inserção dos negócios locais nas cadeias produtivas globais.

Globalização, inovações tecnológicas, reconfigurações do Estado, fluxos migratórios conectam-se então à definição e ao reconhecimento da informalidade, demandando a compreensão de suas especificidades e ao mesmo tempo de sua constituição não como exceção, mas como parte obscura do desenvolvimento e da acumulação capitalista contemporânea. Neste contexto contemporâneo, portanto, parece correto afirmar que não apenas despontam novas expressões da informalidade (KREIN, PRONI, 2010; ABÍLIO, 2017) como se se faz mais evidente o *imbricamento* das atividades formais e informais (KREIN, 2017, p. 48-49; ABÍLIO, 2014; ABÍLIO, 2018)

Entre outros tantos fatores que tornam mais complexa a análise da informalidade neste novo século, a flexibilização do trabalho das últimas décadas constitui um vetor de informalização por dentro do trabalho formal, facilitado pela ação do Estado enquanto agente da precarização, assentando-se também nas inovações tecnológicas e na digitalização da produção que permitem novas formas de organização e controle do trabalho (ABÍLIO, 2018a e b; DESTEFANO, 2015). A *uberização* do trabalho (trabalhadores de plataformas digitais autônomos, sem registro e proteção) e as reformas laborais que se alastram em nível mundial são algumas expressões bastante evidentes deste processo.

Portanto, frente à intensificação da concorrência internacional em escala global, às tendências de concentração e centralização do capital que se apresentam mais agudas do que nunca, à redução dos graus de liberdade dos governos e das políticas nacionais, aos

constrangimentos institucionais para a manutenção de legislações protetivas e minimamente garantidoras de padrões de vida civilizados, não deveria nos parecer estranho que a informalidade tenha se multiplicado e mesmo se normalizado, tornando-se um fenômeno ainda mais difícil de ser caracterizado e mensurado. A informalidade assume novas configurações, assim como é possível verificar um avanço em abarcar um contingente cada vez mais expressivo de ocupados: 1) a flexibilização do trabalho traz para dentro das relações de trabalho formais características tipicamente associadas ao trabalho informal; 2) a uberização, entendida como um novo vetor de informalização do trabalho, apresenta-se como uma tendência que atravessa as relações de trabalho e de produção em geral, atingindo países do centro e da periferia, diferentes tipos de qualificação e distintos níveis de rendimento (ABÍLIO, 2017).

Aspectos críticos da dimensão informal

Em diálogo com a recomendação 204 da OIT, levantamos a seguir alguns desafios que podem ajudar na pavimentação de caminhos comuns para uma rede de pesquisas e pesquisadores em nível global que se dediquem a estudar o tema da informalidade em toda a complexidade que lhe cerca atualmente.

O desconhecimento sobre as motivações do trabalho informal

A Recomendação 204 da OIT afirma que “a maioria das pessoas entra na economia informal não por opção própria, mas sim em consequência da falta de oportunidades na economia formal e ausência de outros meios de subsistência”,

Pesquisas recentes, entretanto, indicam que a entrada e permanência do trabalhador na informalidade envolve questões mais complexas do que a simples falta de oportunidades na economia formal. É preciso considerar que pesam também na decisão do trabalhador algumas variáveis relevantes, como por exemplo: a

possibilidade de obter maiores rendimentos no curto prazo por vezes oferecidos na informalidade; a disponibilidade para assumir diferentes atividades econômicas ou pessoais em paralelo; a possibilidade do trabalhador livrar-se de opressões, regramentos e explorações que por vezes se associam a determinadas relações de trabalho formais (ex: empregos em empresas terceirizadas).

É preciso, portanto, estabelecer caminhos de compreensão da informalidade que estabeleçam relações com as formas de degradação e precarização que se fazem presentes crescentemente na economia formal.

A rotatividade e o trânsito entre trabalho formal e informal

Especialmente nos países da periferia do capitalismo, o trabalho formal, apesar de prover direitos e acesso à seguridade social, é também marcado pelas altas taxas de rotatividade. Este é um elemento importante para a compreensão do percurso laboral dos trabalhadores e trabalhadoras entre ocupações formais e informais. A esse respeito, deve-se salientar que a grande maioria das estatísticas oficiais dos países não permite evidenciar o trânsito recorrente entre postos de trabalho formal e informal ou entre diferentes atividades econômicas que são exercidas em simultâneo (por exemplo, como verificado em Abílio (2019), alguém que seja motoboy autônomo na condição de microempreendedor individual (MEI) e vendedor ambulante ao mesmo tempo; ou alguém que seja motorista de uma empresa formal terceirizada de serviços de entrega, ao mesmo tempo faça entregas para um aplicativo de celular, além de ser entregador de pizza informal à noite. Neste novo contexto, as dimensões da informalidade e da formalidade se confundem e têm de ser pensadas como dinâmicas, e na sua inter-relação.

Os diferentes tipos de informalidade

Segundo a recomendação 204, “para os efeitos da presente Recomendação, as ‘unidades econômicas’ da economia informal incluem:

a) unidades que empregam mão de obra; b) unidades que são propriedade de indivíduos que trabalham por conta própria, sozinhos ou com o apoio de trabalhadores familiares auxiliares não remunerados; e c) cooperativas e as unidades da economia social e solidária.

Dentro da informalidade, encontram-se outras variantes de trabalhador informal que envolvem distintas formas de subordinação, de precariedade, de remuneração, de condições de trabalho, além de diferentes estratégias pessoais para a própria reprodução social. São diferentes situações que desafiam a definição padrão de unidade econômica da economia informal. Senão, vejamos:

- O trabalhador por conta própria que estabelece empreendimentos familiares – o que inclui o trabalho informal remunerado, mas também o não remunerado exercido por outros membros da família;

- As empresas formais e devidamente legalizadas que empregam trabalhadores informais, seja porque é de interesse da empresa, seja porque é de interesse do trabalhador

- O trabalhador informal – geralmente sujeito a condições degradantes de trabalho -- que é contratado por empresas que atuam informal/ilegalmente e integram redes de subcontratação que podem, por exemplo, fazer parte de cadeias produtivas de corporações transnacionais. Exemplos recorrentes disso ocorrem no setor têxtil, com trabalhadores em condições análogas à escravidão, recrutados em pequenos empreendimentos que são subcontratados por outras empresas, que prestam serviços para estas corporações.

A questão da economia popular

No documento da OIT ao incluir o item “c) *cooperativas e as unidades da economia social e solidária*”, a Recomendação 204 traz, sob a definição de economia informal, diversas iniciativas que talvez escapem a dualidade formal/informal, na medida em que visam constituir novas relações de trabalho, novas formas

de promoção do desenvolvimento local, novos meios de obtenção da autonomia, liberdade e segurança dos trabalhadores. Entretanto, é preciso estar atento ao fato de que com muita frequência as cooperativas vêm sendo um vetor importante de informalização e precarização do trabalho, quando não servindo de fachada para esquemas de exploração de mão-de-obra. Distinguir os casos virtuosos dos demais constitui, portanto, um desafio importante a ser considerado nas pesquisas que lidam com o tema da informalidade e da precarização das relações laborais de um modo geral

A uberização do trabalho como vetor de informalização

A uberização do trabalho é uma tendência global que se alastra com rapidez e que tem provocado inequívoco aumento da informalização das relações de trabalho, além de ameaçar ainda mais as bases de sustentação dos sistemas de seguridade social. Apesar de ter tido visibilidade pelas atividades de transporte de passageiros, essa tendência já permeia o mercado de trabalho de alto a baixo, afetando tanto trabalhadores de baixos rendimentos e requalificação quanto profissionais liberais de alta qualificação e rendimentos mais altos (ABÍLIO, 2017; SLEE, 2018; HUWS et al., 2018, DeSTEFANO, 2015). Identificar quais são essas ocupações que estão sendo transformadas por essas novas tecnologias, como estes processos avançam nas periferias do capitalismo, como mensurá-las na sua dimensão e na sua relação com a vulnerabilidade social são todos novos desafios que devem necessariamente serem levados em conta em uma agenda de pesquisa sobre o tema da informalidade nesta segunda década do século XXI.

A uberização pode ser compreendida como uma nova forma de organização, controle e gerenciamento do trabalho (ABÍLIO, 2017), a qual transfere ao trabalhador riscos e custos ao mesmo tempo em que lhe retira todas proteções e direitos sociais. O trabalhador é transformado em um trabalhador informal

nanoempreendedor de si próprio (ABÍLIO, 2017), ao mesmo tempo em que segue subordinado, entretanto esta subordinação é mais difícil de reconhecer e mapear, vide as disputas judiciais pelo mundo em torno da regulação das relações de trabalho uberizadas. As empresas se apresentam como meras mediadoras entre oferta e procura, quando em realidade detêm os meios de controle e gerenciamento do trabalho. A empresa Uber deu visibilidade à esta nova forma de organização, mas em realidade o que se tornou evidente foi a tendência de informalização do trabalho, que se faz pelo encontro entre inovações tecnológicas, flexibilização do trabalho e atuação do Estado via reformas laborais.

A informalização do trabalho formal

Uma outra tendência que se observa nos últimos anos é o que talvez se possa chamar de “formalização espúria”, isto é, processos de rebaixamento dos padrões de regulação do mercado de trabalho que tornam legal algumas práticas que antes eram consideradas informais. Na enorme maioria das reformas laborais implementadas nas últimas décadas ao redor do mundo, os sistemas de regulação passam a aceitar determinadas modalidades de vínculos trabalhistas que garantem reduzido acesso a direitos trabalhistas e sociais e que desincumbem as empresas de parte das responsabilidades jurídicas associadas à segurança e o bem-estar do trabalhador. Mais do que isso, é possível mesmo dizer que por meio da flexibilização dos contratos de trabalho as empresas têm repassado ao trabalhador boa parte do risco do capital. Por exemplo, aumentando a peso das remunerações vinculadas ao resultado empresarial, ajustando as jornadas às oscilações do mercado, trocando encargos trabalhistas e previdenciários por remuneração direta, transformando trabalhadores em pessoas jurídicas, entre outros. Como considerar essas diferentes modalidades de legalização da informalidade? Como mensurá-las? Como considerar formal o contrato legal que praticamente inviabiliza o trabalhador de ter acesso a previdência

social? Ou ainda, o caso da liberdade de o empregador utilizar a força de trabalho sem nenhuma proteção e nenhum direito? O atual presidente do Brasil, por exemplo, defende abertamente a tese que a “lei trabalhista precisa se aproximar da informalidade” como estratégia para a criação de novos empregos. Ou seja, o que se nota é que a incorporação de diversos aspectos do trabalho informal a um novo arcabouço legal rebaixado, pode não relevar a verdadeira condição de vulnerabilidade e insegurança que o trabalhador passa a estar submetido.

No caso brasileiro, por exemplo, a formalização mensurável inclui os ocupados assalariados com carteira e os autônomos e empregadores com cadastro de pessoa jurídica (CNPJ). No entanto, a reforma trabalhista de 2017 ao estimular o autônomo permanente, o contrato intermitente e o MEI, torna difícil mensurar a informalidade, ao não permitir mais distinguir os protegidos daqueles que não tem acesso a direitos.

Nesse sentido, no campo das relações de emprego assalariado, o desafio é rediscutir a mensuração da (in)formalidade, buscando abarcar as diferentes situações dos ocupados com ou sem direitos e/ou com ou sem acesso à seguridade social, constituindo uma gradação entre os dois extremos: dos altamente formalizado (com direitos e seguridade) aos sem direitos e sem seguridade. Na construção de indicadores de formalização pode-se contemplar posição na ocupação (assalariado com carteira em tempo integral, conta própria, contratado ou terceirizado no setor público, prestador de serviço regular às empresas sem vínculo de emprego reconhecido, características e novos tipos das ocupações, entre outros), o vínculo de emprego (temporários e parciais) e o acesso total ou parcial aos direitos e à seguridade social.

A evolução da informalidade no Brasil entre 2012 e 2018

Desde o início da década de 2000 o Brasil tem chamado a atenção por movimentações importantes no interior de seu mercado de

trabalho, cujo dinamismo tem acompanhado em sentido e intensidade as fortes oscilações da produção e da economia que foram registradas no período.

Particularmente ao que diz respeito à questão da informalidade das relações de trabalho, o período de 2003 e 2014 foi marcado por uma acentuada e ininterrupta redução do número de pessoas ocupados na condição de informalidade no país. Conforme demonstrado em estudo de KREIN et al (2018), a informalidade entre a população ocupada caiu 14,6 pontos percentuais ao longo daqueles doze anos, saltando de 55,8% em 2003 para 42,2% em 2014. Se considerados apenas os trabalhadores assalariados no setor privado, a queda da informalidade foi ligeiramente menor, mas ainda assim bastante acentuada: 12,4 pontos percentuais.

As razões que explicam esse processo são diversas e merecem ser explicitadas de forma sintética a fim de evidenciar a complexidade do processo de formalização ocorrido no Brasil. Conforme apontado por KREIN et al (2018) e por KREIN e MANZANO (2014) pode-se observar na experiência brasileira deste início de século a concorrência de um conjunto de fatores que se retroalimentaram e que permitiram avanços notáveis em termos de formalização das relações de trabalho. Entre tais fatores, caberia destacar: 1) o crescimento econômico sustentado e suas características particulares ao longo do período; 2) os nexos virtuosos entre o crescimento econômico e a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro; 3) a dinâmica demográfica e evolução da taxa de participação; 4) as políticas públicas voltadas para a formalização; 5) as estratégias de formalização dos pequenos negócios (ex: a instituição do “super simples”, um sistema de simplificação tributária para micro e pequenas empresas) e dos trabalhadores autônomos (os chamados Micro Empreendedores Individuais - MEI); 6) a relativa eficácia do marco regulatório vigente à época; 7) o papel das instituições públicas da área do trabalho; 7) as iniciativas de diálogo social. Ou seja, não foi apenas o crescimento

de forma isolada que permitiu o avanço da formalização, mas fundamentalmente a forma de como ele ocorreu e a institucionalidade em que ele se deu

De todo modo, parece claro que o crescimento econômico foi a pré-condição fundamental para que esse conjunto de fatores enunciados acima tivessem eficácia. Nos primeiros anos do século XXI (até 2014), o Brasil, assim como diversos outros países da América Latina, experimentou um ciclo virtuoso de crescimento que abriu espaço a outros avanços econômicos e sociais, constituindo um processo que Baltar et al (2018) denominou como de crescimento com inclusão social, algo bastante raro na história do Brasil, em especial em um contexto democrático.

Assim, partir de um impulso econômico externo, um conjunto de políticas públicas voltadas para as camadas mais pobres da sociedade (política de valorização do salário mínimo, expansão e democratização do crédito, transferência de renda, etc.) impulsionou o mercado interno fazendo crescer o consumo de massa, o qual foi decisivo para a ampliação do emprego e da renda em setores de atividade que ofertavam ocupações que atendiam aos trabalhadores localizados na base da pirâmide social brasileira. Por seu turno, a partir do crescimento do consumo agregado e dos investimentos do setor público estatal, observou-se um processo de indução do investimento privado que fez perdurar o crescimento econômico por um período relativamente longo (2003 a 2014).

Na figura 01, a trajetória das curvas de evolução do PIB e da informalidade indicam com bastante clareza como o processo de crescimento econômico parece ter constituído um ambiente favorável à redução da informalidade e como a partir do primeiro semestre de 2014, com a perda de potência da atividade econômica, a informalidade volta a crescer, seguindo uma trajetória ascendente, mesmo depois de superada a recessão.



Figura 01

Claro que associada a essas características da dinâmica econômica, foi também crucial para a queda da informalidade a evolução observada no mercado de trabalho brasileiro ao longo do período. Entre 2002 e 2014 a taxa de desemprego caiu de 11,5% para 4,9% em 2014 (PME/IBGE).

“En ese sentido, y a pesar de las adversidades que se derivan de la globalización financiera, Brasil logró demostrar que aún es posible avanzar en la estructuración del mercado de trabajo, y, al mismo tiempo, elevar los estándares regulatorios, expandiendo empleos y aumentando los salarios... Sobre esta dinámica, se debe mencionar que los grupos de actividad con mayor dinamismo en términos de nuevas ocupaciones fueron justamente aquellos que, de alguna manera, resultaron el objetivo de las políticas gubernamentales específicas”.
(KREIN et al, 2018, p.371)

Por outro lado, os resultados positivos do mercado de trabalho também foram favorecidos pela dinâmica demográfica particular do período, com queda da taxa de natalidade e retardamento da entrada dos jovens no mercado de trabalho, em

grande medida proporcionado pela expansão do ensino superior e pela melhora da renda das famílias. (Quadros, 2014; Santos y Gimenez, 2015).

“E en el período se dio un aumento de la participación de los ocupados en edad adulta (entre 25 y 59 años) y una caída de los grupos de edad localizados en los extremos de la distribución etaria. Así, mientras que en los grupos con edades de 10 a 14 y de 15 a 19 años se registraron caídas de 7 puntos porcentuales en las respectivas tasas de participación, en el agrupamiento de personas con más de 60 años se percibió una leve variación negativa de 1 punto porcentual en el mismo período... La caída de las tasas de participación entre los más jóvenes y las personas de edad avanzada refleja, de modo sintético, la mejora de las condiciones de vida de los más vulnerables, ya que apunta a una menor dependencia de las familias de bajos ingresos en relación al empleo precoz o a las jubilaciones tardías” (KREIN et al, 2018, p.374)

Outro fator que apresentou relação direta com as políticas de inclusão e formalização da atividade econômica foi o conjunto de ações voltadas aos micros e pequenos empreendimentos (como o referido Super Simples) e aos trabalhadores por conta própria (MEI). Por meio de alterações no marco regulatório, políticas de desburocratização e de isenção fiscal – inclusive com redução das contribuições sociais – houve um inequívoco processo de incorporação de atividades econômicas informais para dentro da esfera da economia formal.

“Solo el total de asalariados formalizados en empresas participantes del SIMPLES Nacional y del MEI superaron el umbral de los 11 millones, de modo que para 2014 se había alcanzado casi el 30% del total de empleados asalariados formales en el sector privado brasileño.” (KREIN et al, 2018, p.376)

Deve-se considerar que o marco regulatório vigente à época, em que os direitos trabalhistas e proteção social eram fortemente

regulados pelo Estado foi também um fator que impulsionou a formalização, pois em um mercado de trabalho mais favorável, o maior poder de barganha coletivo e individual dos trabalhadores favoreceu os pleitos com maior exigência de adoção do contrato regular e formal, com carteira de trabalho assinada.

Uma constatação importante que se pode depreender do período é que a formalização não apresentou relação positiva com a introdução de legislações mais flexíveis. Pelo contrário, a existência de Estado, atuando por meio de suas instituições públicas (Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Sistema de Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego) foi fundamental, em contexto econômico e político favorável, para combater a ilegalidade e assegurar o registro dos contratos. Neste sentido, a expansão das varas da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho, deslocando os serviços para o interior do país foi importante para enfrentar situações de ilegalidade que perduravam nas regiões mais afastadas.

Ainda que forma não mensurável, é possível destacar também algumas iniciativas de atores sociais no combate da informalidade, dentro do contexto político e econômico vivenciado pelo Brasil naquele período. Por um lado, um projeto liderado pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais), junto com agentes governamentais e instituições internacionais (OIT e BID) buscou estabelecer canais de diálogo social com atores sociais para promover a formalização de atividades econômicas especialmente marcadas por altas taxas de informalidade.

“la experiencia del diálogo y el diagnóstico de la situación de informalidad por medio de investigación-acción dieron bases para cambios institucionales, entre las cuales se destacan: 1) cambios legales para incorporar segmentos con bajo acceso a la seguridad, tales como trabajadores rurales y rurales domésticos¹⁶; 2) creación de programas electrónicos

que simplifican el llenado de las guías laborales y de seguridad social, como por ejemplo el E-social” (KREIN et al, 2018, p.380).

No ambiente econômico e político dos anos 2000 há, como exposto acima, um conjunto de fatores que contribuem - mesmo que não tenham sido pensados de forma articulada e sincronizada - para o avanço da regularização das relações econômicas, da formalização do trabalho e ampliação da cobertura da seguridade social. Neste contexto, também há iniciativas dos atores sociais e de instituições públicas, inclusive não estatais, que se traduziram em novas políticas e mudanças legislativas.



Figura 02

Nos anos mais recentes, isto é, de 2015 a 2018, aquela tendência de formalização que se verificava no Brasil se inverteu, acompanhando a deterioração do mercado de trabalho que, por sua vez, refletiu de forma rápida e intensa o processo recessivo que se inicia na passagem de 2014 a 2015. Como se pode observar na figura 02, o melhor momento do mercado de trabalho brasileiro em termos de formalidade ocorreu precisamente no segundo trimestre de 2014, quando uma maioria de 54,3% dos trabalhadores possuía

vínculo formal de emprego. Desde então, a informalidade vem crescendo, tendo se agudizado nos anos de recessão (2015 e 2016) e mantido a trajetória cadente no biênio 2017-2018, quando a economia seguiu em marcha lenta, crescendo apenas 1,1% ao ano.

A despeito da persistência do processo de avanço da informalidade no Brasil é importante salientar que mesmo após a reforma laboral de orientação neoliberal que foi aprovada no último trimestre de 2017, não foi registrada uma reversão daquele processo, sendo que já no terceiro trimestre de 2018 o total de trabalhadores na condição informal ultrapassou o conjunto daqueles que detém vínculo formal de emprego.

Uma outra particularidade a se considerar sobre esse processo de evolução recente da relação entre trabalhadores formais x informais e a forma diferenciada como impacta os distintos grupos sociais, a depender do gênero e da cor. Conforme demonstrado na figura 03, há uma distância significativa entre as taxas de informalidade dos brancos em relação aos negros. No caso dos homens, essa diferença chega a alcançar cerca de 10 pontos percentuais, com os homens brancos oscilando entre uma taxa de informalidade de 41,5% registrada no segundo trimestre de 2014 a 47,9% no último trimestre de 2018, enquanto os homens negros se mantêm durante todo o período com taxas superiores a 50%, tendo alcançado 54,1% no quarto trimestre de 2018. Já entre as mulheres, cujas taxas situam-se durante quase todo o período em patamares inferiores ao dos homens da mesma cor, a diferença entre brancas e negras é ainda mais expressiva, aproximando-se de 12 pontos percentuais em meados de 2014.

Ainda sobre as referidas diferenças de incidência do fenômeno da informalidade por gênero e cor, cabe assinalar que a diferença entre os sexos parece ser menos relevante entre a população negra do que entre os brancos, sendo que as mulheres brancas se destacam por registrarem a menor taxa de informalidade dentre os recortes observados.

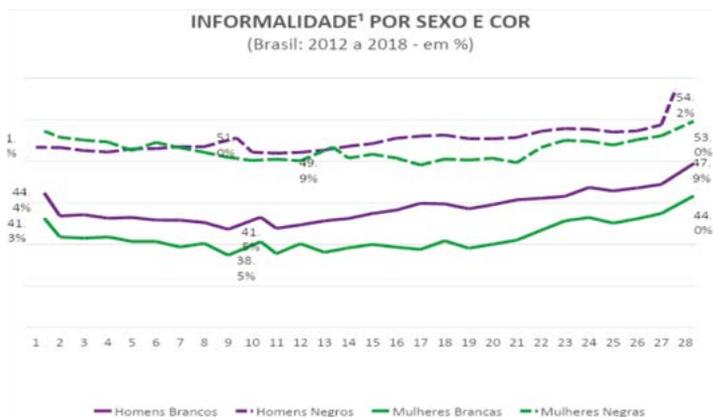


Figura 03

Organização social dos informais

A informalidade é um problema histórico no Brasil e envolve parte expressiva das pessoas ocupadas. Há décadas atrás, era considerada como uma questão que seria superada com o desenvolvimento do país. Nos anos 1980, porém, com a grave crise econômica que marcou aquele período, notou-se uma proliferação das atividades e das ocupações informais, na medida em que se tornaram estratégia de sobrevivência para grande parte da população. Naquele contexto, criaram-se condições para o desenvolvimento de diversas formas de organização social de representação dos interesses dos trabalhadores sujeitos à informalidade. Desde então, verifica-se a consolidação de formas de associativismo tradicionais, mas também novas formas de organização que rejeitam a atuação dos sindicatos. O caso dos motoboys é um exemplo, apesar da existência de dois sindicatos bastante atuantes em São Paulo, os motoboys vêm estabelecendo associações informais, que se mantêm pelas redes sociais e que são críticas à atuação sindical. Já entre os trabalhadores das plataformas tipo Uber, ao mesmo tempo em que se identifica uma fragmentação do trabalho, se

verifica a emergência de novas modalidades de organização, com planejamento de greves, unificação de pautas e manifestações públicas destas novas categorias.

Parece certo que a informalidade traz consigo dilemas para o associativismo e para a organização política dos trabalhadores, já que a ausência ou fragilidade de padrões regulatórios dificulta sobremaneira o estabelecimento de agendas coletivas que respondam pelas distintas demandas que emergem de atividades profissionais já por demais muito diferentes entre si. Por exemplo, os vendedores ambulantes e motoboys, por estarem visíveis e serem facilmente reconhecidos no espaço urbano, tendo a rua como seu local de trabalho, parecem encontrar meios mais imediatos para o reconhecimento das respectivas categorias, para estabelecer vínculos de solidariedade, pautas comuns e redes de atuação. Já as trabalhadoras como as empregadas domésticas encontram-se fragmentadas, escondidas nos espaços privados, o que dificulta sobremaneira a organização da categoria enquanto tal.

Nos últimos vinte anos, a prática e a organização da economia solidária foram fomentadas pelo próprio poder público, no âmbito das políticas de geração de ocupação e renda e de desenvolvimento local. Mais especificamente, no Brasil a economia solidária ganhou status institucional de política pública a partir de 2003, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), como uma coordenadoria do Ministério do Trabalho e Emprego. Desde então, colocou-se em prática uma política de estímulo a empreendimentos auto gerenciáveis, que atuam nas esferas da produção, comercialização, consumo e crédito e que constituem alternativas concretas de trabalho e renda a um contingente populacional que usualmente estavam excluídos do mercado de trabalho. Além disso, a partir da criação da SENAES verificou-se um avanço da regulamentação destas modalidades de geração de emprego e renda, habilitando tantos os empreendimentos quanto seus membros a serem reconhecidos como formais, portanto, com acesso a recursos públicos, a licitações do

setor público, a linhas de crédito e, principalmente, garantindo direitos trabalhistas e previdenciários aos trabalhadores

Entre 2005 e 2007 a SENAES realizou um primeiro mapeamento de setor de economia solidária, identificando 21.855 empreendimentos em atividade no país, envolvendo cerca de 1,35 milhão de trabalhadores associados, dentre os quais cerca de 470 mil trabalhando diretamente nos empreendimentos auto gerenciados.

Considerações finais

A informalidade sempre foi um fenômeno difícil de compreender, analisar, mensurar e superar. O entendimento de que é apenas o espelho invertido do trabalho formal e um sinônimo aproximado da condição de pobreza não se adequam aos processos contemporâneos de informalização das relações de trabalho formal e da fluidez que caracteriza as múltiplas facetas da informalidade atual. Colocam-se, portanto, renovados desafios aos estudos que se dedicam ao tema, especialmente quando se observa em uma ampla quantidade de países a ocorrência de reformas laborais que se caracterizam pela flexibilização do trabalho e pela redução dos patamares protetivos da seguridade social. Com as reformas, tem sido introduzido nos sistemas de relações de trabalho novas figuras jurídicas do trabalho formal que em realidade institucionalizam o trabalho informal, legalizando e legitimando sua existência, ao mesmo tempo em que mantêm e até mesmo estimulam práticas degradantes das condições de trabalho, atentando contra a dignidade da pessoa humana. Por conta da generalização deste novo arcabouço regulatório em uma grande quantidade de países, ser um trabalhador formal ou informal traz cada vez menos implicações à vida do trabalhador e de sua família.

Tendências como a uberização do trabalho transferem o risco econômico – tradicionalmente associado ao capital e razão secular da justificativa moral do lucro – para os ombros do trabalhador,

em um processo que se reveste de legalidade formal, mas que na prática corresponde a um rebaixamento dos padrões de proteção social que antes eram vistos como elemento central da tipificação da informalidade do trabalho.

Também nas novas configurações que se observam no campo da chamada *economia popular* emergem contradições e ambiguidades. Os processos de geração de emprego e renda associados a estas atividades abrem espaço muitas vezes a novas formas de exploração do trabalho ou de precarização. Ao mesmo tempo em que constituem alternativas meritórias e eficazes para a conquista da emancipação econômica e para o desenvolvimento local ou comunitário, sua expansão acolhida por critérios flexíveis de legalização e formalização podem estimular formas disfarçadas de informalização do trabalho.

Entretanto, a história não se encerra por aqui e certamente essa grande zona cinzenta que incorpora práticas informais ao escopo da formalidade é ainda uma seara em disputa que carece de novos conceitos e definições e que demandará novas formas de mensuração, de enfrentamento e, por fim, novas institucionalidades que alicercem os sistemas de regulação das atividades laborais.

Bibliografia

ABÍLIO, L. C. Informalidade e periferia no Brasil contemporâneo. Relatório final de pesquisa. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2019/05/21/pesquisa-aponta-trajetorias-da-informalidade-no-brasil/>.

_____. Uberização e viração: mulheres periféricas no centro da acumulação capitalista. Revista Margem esquerda, São Paulo: Boitempo, n.31, p. 54-61, 2018a.

_____. Uberización: nuevas formas de control, organización y gestión del trabajo. In: CORTÉS, O; CONSTANZA, A. Trabajo y

- subjetividade. Bogota: Universidad Libre, 2018b. Disponível em https://www.academia.edu/37382601/TRABAJO_DE-RECHO_Y_SUBJETIVIDAD-v4.pdf
- _____. A uberização do trabalho: A subsunção real da viração, Blog da Boitempo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2IHfNCz>
- _____. Sem maquiagem: O trabalho de um milhão de revendedoras de cosméticos. São Paulo: Boitempo Editorial, v.01. p.240, 2014.
- ADASCALITEI, D.; MORANO, C. Drivers and effects of labour market reforms: evidence from a novel policy compendium. *IZA Journal of Labor Policy* (5:15), 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2VRwQoJ>
- DE STEFANO, V. The rise of the just-in-time workforce: On-demand work, crowdwork, and labor protection in the gig-economy. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 37, 471, 2015.
- DIEESE Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro: 2002 a 2014. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, SP: DIEESE, 2016.
- FILGUEIRAS, L.; DRUCK, G.; AMARAL, M. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. *Caderno CRH, Salvador-BA, Vol. 17, p. 211-229, mai/ago, 2004.* Disponível em: <https://bit.ly/2XdPnvG>
- HART, Keith. Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. In: *The Journal of Modern African Studies*, 11, p 61-89, 1973. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUWS, U., SPENCER, N., SYRDAL, D., HOLTS, K. *Work in the European Gig Economy.* Bruxelas: FEPS – Foundation for European Progressive Studies, 2018.
- KREIN, André Relações formais e informais de trabalho nos governos Lula e Dilma por uma perspectiva de gênero e raça. Dissertação de mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp. Campinas, SP, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2DlSjPb>

- KREIN, José Dari *et al* Las buenas prácticas que explican el avance de la formalización en Brasil. In: SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel & CHACALTANA, Juan. Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. p. 367-391. Disponible em: <https://bit.ly/2ROnwzw>
- ____ MANZANO, Marcelo. Notas sobre formalização. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. Disponible em: <https://goo.gl/kgfKn1>
- ____; PRONI, Marcelo Economía informal: aspectos conceituais e teóricos. Documento de Trabalho Nº4, Série Trabalho decente no Brasil. Brasília, DF. Escritório da OIT-Brasil, 2010. Disponible em: <https://bit.ly/2GrcjC2>
- OIT Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo: Informe de la Conferencia. Ginebra: Organización Internacional do Trabalho, 2003. Disponible em: <https://bit.ly/2whPU15>

ESTADO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO

Carlos Raul Etulain

Ana Lucia Gonçalves da Silva

Daniel Sampaio

O *desenvolvimento* é entendido como um processo que requer transformações estruturais que promovam não apenas o crescimento econômico, mas o avanço das forças produtivas acompanhado de desenvolvimento social com redução de desigualdades e o enfrentamento dos desafios ambientais. Neste sentido, a política econômica pode e deve desempenhar um papel central na estratégia de desenvolvimento de um país, utilizando-se de seus instrumentos, sejam eles fiscais, monetários ou cambiais para que se atinja o desenvolvimento. De fato, uma política econômica condizente requer não apenas uma política macroeconômica pró-desenvolvimento, mas também um conjunto de políticas que vão muito além da política macroeconômica, que abarcam política industrial, política de inovação (ciência e tecnologia), políticas sociais, política de sustentabilidade ambiental, dentro de uma estratégia de enfrentamento da questão estratégica que reforce, nos marcos da democracia, a soberania nacional.

O contexto global de crescimento das grandes corporações privadas internacionais tem reduzido crescentemente os graus de liberdade dos Estados Nacionais para executarem esse conjunto de tarefas, que hoje curiosamente não são mais preocupação exclusiva de países que se defrontam com o desafio histórico de superar suas condições de subdesenvolvimento. Também países do bloco avançado se defrontam com o poder crescente e cerceador das gigantescas empresas privadas transnacionais, mas é para o primeiro

grupo de países que os desafios ganham proporções gigantescas. Com efeito, um núcleo formado por 147 empresas transnacionais financeiras e não financeiras controlam aproximadamente 40% do controle do valor acionário do total das empresas transnacionais (VITALI, GLATTFELDER, BATTISTON, 2011)

Em uma perspectiva mais ampla, o *desenvolvimento* resulta necessariamente da interface entre economia e política, porém é no sentido da política atuando sobre a economia que sua prática se realiza (MORAES, 2006). Da economia, o desenvolvimento surge porque suas formulações doutrinárias e teóricas estão na base das abordagens do problema das disparidades do capitalismo e da inserção desigual de regiões do mundo, daí o marco econômico conceitual para entender a história contemporânea do desenvolvimento dos países e as ações e opções políticas adotadas. Da política, o desenvolvimento é interface por ser elemento decisivo nessa conexão, tanto no papel dos atores políticos envolvidos, a sociedade civil e especialmente seus setores mais marginalizados, o governo e o Estado, como na situação de arena em disputa dos interesses sociais e dos setores em pugna nas relações capitalistas de produção.

A posição em relação à alteração das condições que produzem e reproduzem o atraso, uma ideia emblemática decorrente do desenvolvimento, implica a contestação das abordagens que depositam no mercado o papel de autorregulador do capitalismo e da certeza de que o mercado é capaz de levar a sociedade “como por uma mão invisível” à harmonia. Nessa visão, os desvios de percurso tratar-se-iam apenas de falhas de mercado que, por assim dizer, retiram temporariamente a economia do rumo do bem-estar da sociedade.

A ideia de desenvolvimento confronta esta posição por entender que as condições sociais e econômicas sobre as quais se assenta a circulação mercantil apresentam determinações históricas que não podem ser negadas, sob o risco de não superar o atraso. Rejeita-se de pronto a ideia de autorregulação pelo mercado, sendo que, nesse contexto, a política é que permite a ação

e o planejamento, todos na órbita intervencionista do Estado em qualquer dos seus níveis, buscando a alteração dessas condições.

“o desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. Torna-se um fim em si mesmo, porquanto advoga para si a prerrogativa de ser condição para desideratos maiores, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, como soberania nacional. Sem ele a nação permanecerá no atraso, com péssima distribuição de renda, periférica ou subordinada no contexto internacional, com indicadores sociais degradantes.” (DUTRA FONSECA, 2004, p. 227).

Ao pensar no desenvolvimento deve-se observar que a sua dinâmica se caracteriza pela incorporação de regiões retardatárias, mas que isto busca mudar a direção tradicional em que o mercado irradia os movimentos desiguais e assimétricos de ganhos de produtividade, favorecendo um centro e prejudicando um grupo de regiões, dentro ou fora de cada país. Na identificação necessária dos fatores que inibem este movimento, a estrutura da oferta em diferentes setores e as condições de produção (potencial produtivo de cada setor, escala de produção das firmas, barreiras e disponibilidade de recursos e fornecedores) ganham influência, pois isto está na base produtiva na qual as condições do atraso se projetam e consolidam. A incorporação de tecnologias do centro, além de não garantir transferência tecnológica, incorre em não adequação ao padrão de acumulação da periferia podendo, por um lado, aumentar as diferenças de produtividade entre setores, e, por outro, devido à escala, liberar mão-de-obra e agravar a questão social, o desemprego estrutural.

Portanto, as políticas públicas são compreendidas na visão do desenvolvimento como o resultado do papel reservado ao Estado para planejar e instrumentar os programas de superação das

condições do atraso. Contesta-se, também, a ideia de que o atraso e o desenvolvimento desigual poderiam ser superados pelo simples aprofundamento da divisão internacional do trabalho por meio de maior especialização das regiões do mundo (CARNEIRO, 2013).

Furtado (2007 [1959]) defendeu a ideia fundadora de que o subdesenvolvimento é uma condição histórica determinada e não uma etapa transitória e necessária, apontando para a importância da política pública na superação dessas condições que arriscam se perpetuar (insuficiência do consumo, concentração da renda, acesso restringido aos bens públicos, dentre outras). Todavia, o momento atual introduz novos desafios ao desenvolvimento diante do grau de penetração nos territórios da dinâmica global com a força da sua extensão planetária. Acentuação e expansão em nível mundial da circulação mercantil, deslocamento de mercadorias e recursos produtivos, interconexão entre fatores da competitividade global com elementos e características nacionais, regionais e locais, todos fazem parte de uma complexa configuração. Como analisar um sistema dessa complexidade e identificar caminhos para o desenvolvimento?

A concorrência em escala global deve ser considerada na análise dos fatores condicionantes do desenvolvimento nacional, sendo imprescindível, portanto, considerar as interferências e determinações internacionais. O planejamento Estatal, portanto, no movimento de concentração e centralização de capitais deve considerar, com especial atenção, a dinâmica das grandes corporações, suas estratégias e atuações nos distintos territórios como ator relevante na dinâmica política e econômica.

O desenvolvimento, por combinar múltiplas determinações, requer considerar aspectos relativos ao sistema produtivo e às condições de urbanização, industrialização e população, ao lado dos elementos globais que permeiam esse território via concorrência global e condicionantes externos.

Os condicionantes do desenvolvimento abarcam fatores que se situam no limiar Estado-mercado e do global-nacional, bem como

as bases políticas que o sustenta. Daí a importância de abordar de forma sistêmica as diferentes determinações econômicas e suas repercussões no processo de desenvolvimento nas bases capitalistas.

Analisando o Brasil, Cano (2011) destacou a relação entre indústria e urbanização afirmando que nos anos 1940-1950 a urbanização era suportável, porque a densidade demográfica, as demandas sociais e a taxa de urbanização ainda eram baixas no país. Nos anos 1960-1970, o processo de industrialização leva a uma urbanização caótica, porque, principalmente São Paulo, combinou investimentos acelerados e seus efeitos multiplicadores, porém sem atender às demandas sociais, aprofundando a concentração da indústria na cidade, atraindo um fluxo migratório importante, com transferências de recursos entre regiões e com os efeitos da concentração de renda.

Já nas últimas décadas do século XX surgem novos determinantes para este processo, como as crises fiscais e financeiras do Estado e nos anos 1990 o ajuste neoliberal, com restrições para a política pública – apenas são apoiadas algumas políticas seletivas de tipo focal, a par de um processo vertiginoso de urbanização sem desenvolvimento de infraestrutura urbana apropriada. Baeninger (2013) estudou as implicações deste processo em termos migratórios para o interior do Estado de São Paulo. O impacto da perda de população da metrópole para o interior contribuiu para consolidar diferentes regiões e aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas no interior de São Paulo, nas quais a migração foi elemento importante da nova conformação econômico-social. Portanto, as migrações e os processos econômicos se conectam, importando, nesse sentido, observar como atualmente, em ritmos novos e padrões de produção, consumo e acumulação avançados, se processa a trajetória da população e quais os fatores impulsores dos seus deslocamentos. Assim, o movimento da acumulação de capital e da população no território implicam em desafios às políticas públicas num contexto de transformações profundas colocadas pelo neoliberalismo no Brasil.

Sobre o contexto histórico mais geral dos anos 1990, Harvey (2008) aponta para o papel essencial do Estado para estruturar e viabilizar os interesses coletivos, orquestrado sob a lógica de perpetuação da reprodução do capital. Para Oszlak (1997), é função do Estado pormenorizar as questões sociais, a distribuição de renda, as oportunidades de trabalho, de forma que o Estado se traduz em formador de instituições e programas de regulação das demandas sociais no sentido de desenhar ações para o bem-estar coletivo. Além disso, tal Estado seria responsável pela promoção do desenvolvimento com investimentos em tecnologia e infraestrutura. Porém historicamente as forças políticas podem levar a que o Estado seja monopolizado por determinados interesses de grupos do setor privado, desviando-se da capacidade potencial de estruturador do interesse coletivo e facilitando a ampliação da exclusão. Essa carência política do Estado enfraqueceu o *modus operandi* na esfera social durante décadas. “Sob essas condições, o relacionamento entre interesses de classe economicamente concebidos e o Estado enquanto entidade política se torna especialmente nebuloso, o que, naturalmente, é vantajoso, pois é muito mais fácil para o Estado manter a aparência de árbitro neutro entre todos os interesses.” (HARVEY, 2008, p.86). A privatização decorrente do programa neoliberal mostrou como a política perdeu espaço na relação Estado-mercado, perdendo relevância em termos de possibilidades de ação no âmbito social, ao mesmo tempo em que o Estado se subordina ao mercado e a ordem social às prioridades do lucro. Após a crise de 2008 a necessidade de reproduzir o capital amplificou-se com cerceamento das grandes corporações aos recursos Estatais, seja ele por meio de estatização de corporações financeiras, como o Fannie Mae e o Faddie Mac (MAZZUCHELLI, 2008), seja eles por meio de limpeza dos balanços de instituições financeiras por meio de injeção de liquidez e consequente expansão da dívida pública.

Dentre os autores é possível identificar, sobre estes problemas, a posição de instituições públicas e de organizações privadas, tal como os trabalhos de Dieese (2011), Iedi (2005, 2007, 2018) e

Fiesp (2014), de autores neo-schumpeterianos sobre a dinâmica desigual da transferência internacional de tecnologia (LAPLANE, 2006; COMIN, 2009; CHIARINI & SILVA, 2017) e da abordagem histórico-estrutural que foca o papel da industrialização no curso de desenvolvimento das nações, principalmente a especificidade dos países subdesenvolvidos, com o Brasil sendo objeto de grande contribuição (CANO, 2012 e 2014; CARNEIRO, 2008; BELLUZZO, 2014).

Territórios de grande potencial em termos de recursos e população, como a região metropolitana de São Paulo e o interior do Estado de São Paulo, apresentam histórico em que a atuação do Estado é evidente, sob diferentes modelos, mas sempre com o predomínio de cumprir com a oferta de serviços necessários para o avanço do capital, com ele vindo a população, a qual é, ao mesmo tempo, condição essencial para o desenvolvimento, de modo em que “a questão regional é necessariamente uma questão do Estado, na medida em que sua resolução passa necessariamente pela composição do bloco no poder e pelas medidas de políticas públicas que afetam a economia nacional e a distribuição territorial da renda” (EGLER, 2009, p.209).

No contexto de predomínio das forças do mercado generaliza-se a dinâmica de acumulação, produzindo-se a homogeneidade no sentido em que se movimentam os capitais em “busca da valorização unificada e da universalização da mercadoria” (BRANDÃO, 2007, p.73). Em consequência, são próprios do movimento dos capitais, a aniquilação do espaço pelo tempo, a força dissolvente das relações arcaicas e a mobilidade e flexibilidade espaciais (BRANDÃO, *op cit.*).

[...] esse processo homogeneizador (de relações mercantis) cria e recria estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento. Certamente o desenvolvimento capitalista não é uma dinâmica evolutiva de ‘nivelamento’ e de propagação do progresso técnico por todas as porções do território. O que ele difunde é a lógica da multiplicação do valor, de um modo continuamente renovado em busca do enriquecimento absoluto,

realizando recorrentemente a ruptura do isolamento, atravessando todas as fronteiras, arrefecendo barreiras e proteções erguidas por relações arcaicas (BRANDÃO, 2007, p.73-74).

Assim, regiões diferentes apresentam condições diferentes de desenvolvimento, que requerem políticas estratégicas por parte dos governos, porém, enquanto se constata como o Estado é invadido pela força predominante do capital, o território torna-se campo de acumulação dos capitais em competição. Como é o caso, por exemplo, do agronegócio do centro-oeste paulista, região do interior que passou a se articular diretamente com o mercado internacional, muito mais que com o interno, rompem-se os laços de solidariedade regional, uma vez que o motor do crescimento passou a ser o mercado mundial e que a sinergia da interdependência regional começou a perder força com evidente fragilização desses vínculos (FURTADO, 1992).

Perda de solidariedade, avanço da presença internacional dos capitais, fragmentação de cadeias produtivas, aumento da dependência externa de fornecedores, com efeitos deletérios sobre as possibilidades de exercício da política pública, são decorrências inexoráveis. O processo de acumulação comandado pelo capital internacional, crescentemente mais concentrado e com progressiva dominância da esfera financeira, subordina no seu movimento os demais capitais e os recursos produtivos, com enorme repercussão no fluxo de população. Estas consequências devem ser bem compreendidas como pré-requisito para a formulação de políticas públicas adequadas, efetivas e eficazes. Combinada com a queda da participação da indústria no valor agregado nacional, registra-se a fragmentação de cadeias produtivas. De fato, vários elos e segmentos passaram para o domínio dos capitais internacionais e aumentou a participação dos componentes importados na indústria de transformação, com impactos negativos sobre o emprego e a renda.

As Empresas Transnacionais (ETNs), basicamente aquelas cujas matrizes se situam em países desenvolvidos, conduzem o

processo de internacionalização da produção, adotando estratégias concorrenciais que as mantenham como líderes do processo de inovação tecnológica e organizacional. A entrada de ETNs nos países periféricos tem se dado via processos de fusões e aquisições e formação de redes e estruturas de cooperação mundialmente integradas em que essas empresas se mantêm como detentoras das tecnologias-chave, distribuindo entre os países as etapas de produção e montagem do produto final. Assim, decisões globais de grandes grupos privados, alheias às realidades locais, condicionam fortemente a configuração produtiva das economias em desenvolvimento, com efeitos deletérios, pois a fragmentação das atividades produtivas promovida pelas ETs não se dá por igual em todas as etapas. As atividades de maior agregação de valor e potencial em termos de ganhos e poder de monopólio continuam nas matrizes. Um número cada vez maior de bens é fabricado dispersamente pelo globo (*offshoring*), não só em filiais de grandes empresas, mas também por empresas terceirizadas (*outsourcing*), no que se convencionou chamar de cadeias globais de valor (CGVs). Os bens são produzidos onde estão disponíveis matéria-prima e mão de obra a preços e qualidade competitivos, formando um complexo sistema (PINTO, FIANI e CORRÊA, 2017). Resulta uma tendência à especialização de firmas locais, ao invés da implantação de parques industriais completos. Esse crescente comércio de insumos intermediários também tem consequências sobre emprego e salário, pois aumenta a relevância do diferencial de custos entre os países.

Com a intensificação do processo de *outsourcing* e *offshoring* das atividades não principais, cada CGV compreende relações entre as diferentes firmas envolvidas, sob uma estrutura de governança assimétrica e hierarquizada, que é possibilitada pelas inovações na área de tecnologias de informação e comunicação (TICs), somadas a avanços nos meios de transporte, quedas de barreiras comerciais e redução de tarifas no âmbito da OMC, além de um aparato internacional de regulação e proteção da propriedade intelectual.

Como destacam Sarti e Hiratuka (2011), o processo de descentralização da atividade manufatureira não significou redução da concentração e centralização do capital. Ao contrário, o poder de comando das matrizes situadas nos países centrais sobre o valor gerado em outras regiões “foi potencializado, ao mesmo tempo em que grande parte do comprometimento de recursos com atividades intensivas em mão de obra foi externalizado” (p. 22). Conforme Sarti e Hiratuka (2010), as ETNs buscam, para além de novos espaços de acumulação, a exploração de ativos capazes de oferecer vantagens competitivas coerentes com a racionalização de recursos, a diminuição de custos irrecuperáveis e aumento da flexibilidade produtiva e comercial. Para tanto, promovem intenso movimento de fusões e aquisições, de acordos de colaboração tecnológica e de P&D entre concorrentes e concentração de esforços nas áreas essenciais. Como consequência, tem-se um aumento da complexidade da coordenação da produção, o que, obviamente, é acessível apenas a grandes ETs.

Segundo Carneiro (2017), a participação de um país em desenvolvimento em uma CGV pode ser uma oportunidade para que o mesmo se torne competitivo em uma etapa produtiva, sem ter que desenvolver um setor inteiro. Porém, há que se observar que os ganhos com a inclusão nas CGVs “podem ser limitados se, por exemplo, as conexões com as demais atividades produtivas internas forem muito fracas ou inexistentes” (p. 88). Sabe-se que as CGV apresentam um caráter regional, na medida em que grande parte do comércio é realizado em poucas regiões do globo, notadamente em países centrais e em países do leste asiático. Assim, levanta-se a questão sobre a inserção ou não nas CGV e, principalmente sobre o como se inserir nas CGV. Conforme Reis e Sampaio (2019), o Brasil tem uma participação pequena nas CGV e insere-se de forma subordinada nas CGV por meio das cadeias *para frente*, ou seja, fornece insumos e matérias primas para o resto do mundo. Contudo, são nas cadeias *para trás* que se encontra o maior dinamismo tecnológico e possibilidades de inovação.

Disso, depreende-se que o desenvolvimento de uma economia hoje está atrelado à questão das CGVs, colocando-se aí o tema do desenvolvimento de estratégias nacionais visando aumentar o valor agregado gerado internamente e, portanto, o emprego e a renda nacional, gerando um círculo virtuoso de desenvolvimento, lembrando que as atividades com maior potencial de geração de valor agregado geralmente são mais intensivas em conhecimento e tecnologia.

O tamanho do desafio pode ser medido pela extensão da crescente concentração e centralização do comando sobre ativos financeiros, recursos produtivos e conhecimento em mãos das ETs, que acompanha o referido processo de desconcentração produtiva pelo mundo, lembrando que as poderosas de vantagens competitivas das grandes corporações se apoiam em fontes difíceis de copiar. Assim, enquanto as etapas fundamentais da cadeia encontram-se geralmente nos países desenvolvidos, as outras etapas são cada vez mais deslocadas para os países em desenvolvimento, interagindo com as diversas estratégias nacionais e condicionando fortemente o padrão de especialização produtiva e inserção comercial destas economias, portanto suas possibilidades de desenvolvimento industrial, econômico e social. Disso resulta o papel fundamental das políticas públicas para que a integração traga mais benefícios que problemas, como uma especialização regressiva, por exemplo. Como destaca Carneiro (2015, p. 37), “para que a inserção em cadeias de valor se traduza efetivamente em benefícios para uma economia, não basta simplesmente se associar às cadeias: é fundamental ter a capacidade de evoluir dentro destas, em direção a funções mais valorizadas e menos vulneráveis, produtos de maior valor e processos mais eficientes”. Para se mover nesta direção, é crucial a adequada interação entre as estratégias de ETNs e as políticas nacionais de desenvolvimento. Neste contexto, é decisivo o fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação (SNI).

Neste sentido, cabe destacar a elevada concentração geográfica das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas

grandes empresas sediadas nos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, somada ao aumento do nível de proteção dos direitos de propriedade intelectual, o que garante não só a apropriação de royalties de patentes, direitos autorais e de marca, como também o poder de comando concentrado em reduzido número de empresas líderes. Some-se a “dominância da lógica financeira” nas estratégias corporativas, que caracteriza a atual etapa do padrão de acumulação e concorrência capitalista, e tem-se uma dimensão dos desafios postos aos países em desenvolvimento. Um aspecto particularmente perverso é destacado por Cassiolato, Zucoloto e Tavares (2014, pp. 188-189), ao apontar que, quando as grandes corporações se apropriam e mantêm laboratórios em diversos espaços nacionais, têm maior acesso às capacitações e rotas tecnológicas específicas de diferentes SNIs, o que estabelece uma direção inversa de difusão do avanço tecnológico, ou seja, são as ETNs que absorvem as diferentes matrizes de conhecimentos presentes em vários sistemas, mantendo um laboratório central que coordena o trabalho das outras unidades, cientes de que a tecnologia é uma dimensão central da competitividade aumentando-se, assim, as chances da transferência internacional de tecnologia e redução de brechas de produtividade.

Em suma, as possibilidades de desenvolvimento do país são atravessadas por determinantes da concorrência global e pelas estratégias das grandes corporações internacionais, que crescentemente se contrapõem aos Estados nacionais como forças poderosas. Isso reforça a importância decisiva do papel do Estado na construção e implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento, em especial no caso de países em desenvolvimento.

Bibliografia

BAENINGER, R. Migrações internas no Brasil no século XXI: entre o local e o global. *In*: BAENINGER, Rosana;

- DEDDECA, Claudio. (Org.) *Processos migratórios no estado de São Paulo – Estudos Temáticos*. Campinas: Nepo/Unicamp, 2013, Coleção Por Dentro do Estado de São Paulo – Vol. 10, pp. 193-214, 2013.
- BELLUZZO, L.G.M. As novas condições do desenvolvimento. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 6 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1600>>.
- BOYER, R.L. Anée de La regulation 2001, Economie, Institutions, Pouvoirs, *Presses de Sciences PO*, 5, 2001-2002.
- BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.
- CANO, W.; SILVA, A.L.G. *A política industrial do Governo Lula*. Texto para Discussão, IE-Unicamp, n.181, 27p. 2010.
- CANO, W. *Ensaio sobre a crise urbana no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.
- _____. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, pp. 831-851, dez. 2012.
- _____. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 9, n. 15, pp. 13-174, jul.-dez. 2014.
- CARNEIRO, R. *Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva*. Campinas, Textos para Discussão IE/Unicamp n. 153, nov. 2008. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>.
- _____. Velhos e Novos Desenvolvimentismos. *Desenvolvimento*, Fundação Perseu Abramo, jul. 2013, p. 7-24.
- CARNEIRO, F.L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. DA (Org.). *Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília, DF: [s.n.], 2017. p. 87-120.
- CASSIOLATO, J.E.; ZUCOLOTO, G.; TAVARES, J.M.H. Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro:

- uma análise a partir das contribuições de François Chesnais*. In: CASSIOLATO, J.E.; MATOS, M.P.; LASTRES, H.M.M. (Org.). Desenvolvimento e mundialização: O Brasil e o pensamento de François Chesnais. Rio de Janeiro, RJ: E-papers, 2014. p. 177-212.
- CHIARINI, T.; SILVA, A.L.G. Os principais canais de transferência de tecnologia em diferentes paradigmas tecnológicos: implicações para a superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3 (61), pp. 691-719, dez. 2017.
- COMIN, A. *A desindustrialização truncada*: perspectivas do desenvolvimento econômico brasileiro. Tese de Doutorado IE/Unicamp, 2009.
- DIEESE. *Desindustrialização: conceito e situação no Brasil*. Nota Técnica, n. 100, jun. 2011.
- DUTRA FONSECA, P.C. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Revista Pesquisa & Debate*, SP, v. 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004.
- EGLER, C.A.G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: *Geografia: conceitos e temas* / organizado por Iná Elias de Castro, Paulo Cesar da Costa Gomes, Roberto Lobato Corrêa. 12ª ed– Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- ETULAIN, C.R. Transformações sociais, economia e mundo globalizado: reflexões em torno da política pública. In: Lima, Luciana Leite; Araújo Rodrigues, Maria Isabel. (Org.). *Campo de Públicas em Ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. Rio Grande do Sul: UFRGS/Editora, 1ed. 2017, v. 1, pp. 1-354.
- FIESP. *Panorama da indústria de transformação brasileira*. São Paulo: FIESP/CIESP/DEPECON, 3ª ed., 07 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=141574>>.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

- _____. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2007 [1959].
- HARVEY, D. *O Neoliberalismo: história e implicações*. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2008.
- IEDI. *Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?* São Paulo: IEDI, 2005. Disponível em: <www.iedi.org.br>.
- IEDI. *Desindustrialização e dilemas do crescimento econômico recente*. São Paulo: IEDI, 2007. Disponível em: <www.iedi.org.br>.
- IEDI. *Indústria e o Brasil do Futuro*. São Paulo: IEDI, 2018. Disponível em: <www.iedi.org.br>.
- LAPLANE, M. Indústria e *desenvolvimento no Brasil no século XXI*. In: *Economia e Tecnologia*, Paraná, ano 2, v. 06, jul.-set. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/ret/article/download/29592/19262>>.
- MORAES, R.C.C. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- MAZZUCHELLI, F. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. In: *Novos Estudos*, São Paulo, n. 82, nov 2008. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002008000300003>
- OSZLAK, O. Estado y sociedad: nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*, n. 9, 1997.
- PINTO, E.C.; FIANI, R.; CORRÊA, L.M. Dimensões da Abordagem da Cadeia Global de Valor: *upgrading*, governança, políticas governamentais e propriedade intelectual. In: OLIVEIRA, I.T.M.; CARNEIRO, F.L.; SILVA FILHO, E.B. (Org.). *Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília, DF: [s.n.], 2017. p. 49-86.
- REIS, M.; SAMPAIO, D. Why Does Brazil Have a Small Participation in the Global Value Chains? An Analysis of the External Insertion of the Brazilian Economy. In: Grivoyannis, E. (Org.). *International Integration of the Brazilian Economy*.

1ed.: Palgrave Macmillan US, 2019, v. 2, p. 289-323. http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-46260-2_11

SAMPAIO, D. *Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil*. Tese de Doutorado IE/Unicamp, 2015.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. *Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros*. Campinas, SP: Instituto de Economia, 2011.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. *Indústria mundial: mudanças e tendências recentes*. Campinas, SP: Instituto de Economia, 2010.

VITALI, S.; GLATTFELDER, J.; BATTISTON, S. The network of Global Corporate Control. *Plos One*, vol. 6, issue 10, oct 2011. <https://doi.org/10.1371/journal>.

GOVERNOS ESTADUAIS: O RETORNO À DEBILIDADE FINANCEIRA

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Introdução

A economia brasileira, depois de um período de crescimento e de entusiasmo com o futuro, passou a enfrentar crise sem precedente, com queda expressiva do PIB e desarranjo das contas públicas. A desaceleração econômica afetou o setor público como um todo. Os governos estaduais, após superarem a fase de forte ajuste decorrente do processo de renegociação das dívidas de 1997 e sustentarem relativa estabilidade financeira desde o governo Lula, enfrentam novamente problemas de controle das contas públicas.

A dimensão da crise econômica recente, com quedas do PIB superiores a 3,5% em 2015 e 2016, depois de dois anos de baixo crescimento, certamente, imporia custos ao setor público, com poucas chances de evitar a deterioração fiscal, sobretudo, após os anos de bom comportamento da economia, com avanço dos gastos.

A tese proposta no artigo é que, apesar das diferenças entre as unidades, a deterioração fiscal trouxe sinais de perda de capacidade de gestão da crise e dependência de suporte federal, situação que parecia superada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O cenário relembrou condições semelhantes às dos anos 90, que resultaram na renegociação das dívidas estaduais.

A crise envolveu o conjunto dos governos estaduais. A queda da arrecadação e o peso das despesas obrigatórias limitam o processo de ajuste e tornam comum a realização de cortes e busca de fontes alternativas de receitas. A crise, apesar de geral, repercutiu

de modo diferenciado entre as várias unidades. Com o objetivo de perscrutar essas especificidades, optou-se por investigar oito dos principais estados brasileiros (PA, BA, PE, GO, MG, RJ, SP e RS), representantes de todas as regiões do País, visando olhar de perto essas unidades. O foco nas contas públicas de cada um desses estados visa destacar as características próprias, levando em conta os determinantes gerais da crise.

O texto relembra, inicialmente, as condições decorrentes do processo de renegociação das dívidas no período Fernando Henrique Cardos (FHC) e o modo como os estados responderam à retomada do crescimento no governo Lula, a fim de ver como cada unidade se inseriu nessa nova fase. O passo seguinte é discutir as causas da crise estadual pós 2014 e os seus desdobramentos. A crise impôs limites aos estados em lidar com a deterioração das contas públicas e levou a outro processo de renegociação da dívida com a União, com reflexos na autonomia e na participação estadual na federação brasileira. Finalmente, as considerações finais tratam de recuperar os delineamentos gerais do texto e sublinhar as dificuldades das unidades em sustentar o espaço que ocupam no cenário nacional.

A política fiscal e o papel dos governos estaduais

O ajuste forçado no governo FHC

A crise da dívida externa do início dos anos 80 provocou a crise fiscal de todo o setor público brasileiro e o colapso do padrão de intervenção estatal criado com as reformas do PAEG (Lopreato, 2002, 2013).

O setor público, como proprietário de quase toda a dívida externa, enfrentou dificuldades de gerar os recursos em moeda nacional necessários para pagar os juros da dívida externa. As crescentes restrições de financiamento levaram o governo central a valer-se da

colocação da dívida pública e da expansão monetária como meios de sustentar as obrigações financeiras e o manejo das contas públicas (Batista, 1991). A fragilidade fiscal revelou-se por completo na dependência de financiamento em relação à moeda indexada (Mendonça de Barros, 1983). O giro integral da dívida pública no *overnight* evitou o desenlace da crise e o descontrole inflacionário, mas, ao mesmo tempo, deixou marcas profundas na interação da política fiscal com a gestão monetária (Lopreato, 2018).

A renegociação da dívida externa abriu caminho à estabilização e criou condições de rever a atuação do setor público e promover o ajuste fiscal. O Plano Real, seguindo a visão de Bacha (1993), definiu o déficit potencial como causa determinante da inflação e defendeu a adoção de amplo conjunto de reformas, capaz de caracterizar uma mudança do regime fiscal, como requisito à estabilização e à sustentação das variáveis juros e câmbio (Lopreato, 2013, cap. 4).

O diagnóstico, com base na proposta teórica de sustentabilidade da dívida, defendida por figuras ligadas ao que veio a ser conhecida como a nova síntese neoclássica¹, sustentou a tese de que era preciso tornar largamente aceito o comprometimento peregrino de obter superávits primários e déficits nominais restritos o suficiente para alcançar credibilidade e passar a influenciar as expectativas dos agentes privados.

O novo regime fiscal adotou como um dos pilares a privatização das empresas estatais em busca de rever o padrão característico de intervenção do Estado do período nacional desenvolvimentista. O fim dos sistemas nacionais (Telebras, Eletrobras e outros) alterou as formas de articulação com as esferas subnacionais até então usadas na costura do pacto de poder. Além disso, adotou novos procedimentos de execução orçamentária e usou a renegociação

1 Cf. Woodford (2009) essa visão teórica, resultado da integração das propostas dos novo-clássicos e dos novos keynesianos, constituiu-se nos anos 90 e passou a ser o *mainstream* dominante.

das dívidas a fim de intervir nas relações no interior dos entes subnacionais e criar meios de controlar o endividamento.

O processo de renegociação das dívidas de estados e municípios (Lei n. 9.496 de 1997) permitiu a adoção de normas que levaram às privatizações de empresas e bancos estaduais e de regras fiscais capazes de conter os gastos e reduzir o endividamento. As privatizações eliminaram o modelo de gestão das contas públicas estaduais que tinha por base as articulações entre o Tesouro, Empresas e Bancos Estaduais e colocou como *locus* da fiscalidade as contas do Tesouro.

A gestão das finanças estaduais passou a se orientar pelos parâmetros fiscais da Lei n. 9.496/97, reafirmados na LRF, forçando as unidades a gerarem os superávits primários necessários ao pagamento dos juros da dívida com a União, sob a ameaça de terem bloqueados repasses do FPE e recursos do ICMS.

O baixo crescimento das receitas próprias e a virtual ausência de acesso ao crédito transformaram os estados em prisioneiros da lógica do ajuste fiscal. Este caminho tornou-se praticamente o único capaz de assegurar o cumprimento das exigências das regras fiscais. Isto é, as novas regras de execução orçamentária deixaram pouca margem de manobra para as unidades escaparem da política de corte de gastos, sem comprometerem as exigências de gerar superávit primário e pagar o serviço da dívida negociada com a União.

Os estados, presos aos parâmetros da lei de renegociação das dívidas e da LRF, adaptaram-se aos tempos e perseguiram as metas propostas, alcançando ganhos nos indicadores de despesas de pessoal e de endividamento. O movimento freou o desequilíbrio provocado pela perda dos mecanismos de ajuste das contas públicas decorrente da queda da inflação no imediato pós Plano Real. A melhoria dos indicadores fiscais, no entanto, pouco se refletiu no poder de atuação dos governos estaduais. O baixo desempenho do PIB depois da crise da Ásia (1997) e o peso dos encargos financeiros, atrelados ao índice de atualização monetária da dívida (IGP-DI), dificultaram a retomada dos investimentos e sacramentaram

o lento processo de perda de relevância dos governos estaduais iniciado nos anos 80 e agravado com o processo de renegociação das dívidas (Prado, 2007).

A privatização das empresas e bancos estaduais, responsável por retirar dos estados poder de gasto, aliado ao controle fiscal e ao movimento de descentralização, reforçou a tendência de redução do papel dos estados e de esvaziamento do poder de intermediário das relações intergovernamentais na federação brasileira. O processo levou à reconfiguração do nosso federalismo, com os municípios ganhando espaço e se articulando diretamente com a esfera federal. A União, ao contrário do que defendia o pensamento dominante da Constituição de 1988, assumiu o protagonismo, ao concentrar recursos, definir programas de políticas públicas, repassar às outras esferas de governo verbas condicionadas, além de ter em mãos o controle sobre a política de renegociação das dívidas.

O desafogo no governo Lula e o retorno à crise financeira

O governo Lula marcou o momento de certo desafogo das finanças estaduais. Por um lado, o período mais duro de ajuste foi superado. Por outro, as condições econômicas ganharam alento, sobretudo a partir de 2006, com a expansão do PIB, favorecido com o aumento dos preços das commodities no mercado internacional e as medidas adotadas a favor do crescimento. A nova administração não alterou as regras institucionais estabelecidas no processo de renegociação das dívidas estaduais e na LRF e também não mudou as normas de endividamento definidas nas Resoluções 40 e 41 do Senado Federal. Ou seja, a taxa de juro e o índice de correção da dívida, o valor de comprometimento da receita com o pagamento dos encargos e as regras temporárias de ajuste fiscal no caso de desobediência dos tetos de gastos fixados pela LRF, bem como a obrigação de gerar os superávits primários, continuaram a ditar o comportamento estadual.

A mudança ocorreu graças à retomada do crescimento. O aumento da arrecadação própria, assegurada pelo ICMS, ao lado do desempenho favorável das transferências constitucionais, permitiu sustentar os superávits primários (Gráfico 1 e Anexo 1) e reduzir o grau de endividamento, abrindo espaço à busca de novos empréstimos.

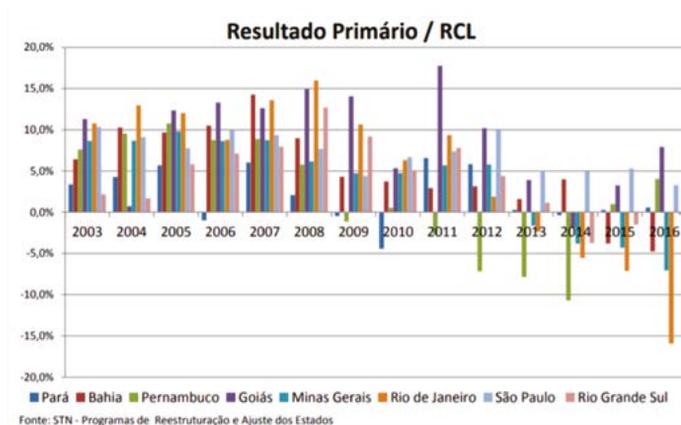
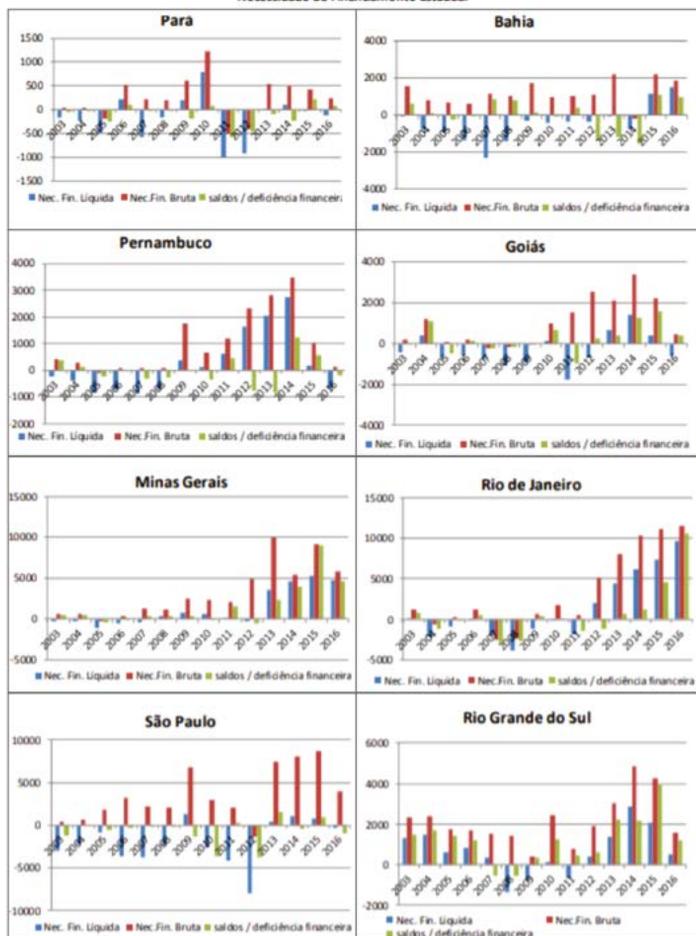


Gráfico 1

O movimento observado de 2003 a 2012 envolveu o conjunto das unidades, embora de forma diferenciada. As regras de gestão fiscal, seguidas desde a renegociação das dívidas, foram quase sempre observadas, exceto, em alguns momentos, por PA (déficits primários em 2006, 2009 e 2010) e PE (déficits em 2009, 2011 e 2012). Esta dinâmica pode, em parte, ser justificada pela redução generalizada dos superávits primários em 2009, em razão da queda do PIB nacional provocado pela crise mundial. A retomada da atividade econômica, no entanto, trouxe de volta a trajetória de superávits primários até 2012, menos em Pernambuco, que, ao contrário da tendência geral, depois de ter superávit em 2010, voltou a enfrentar déficits, antecipando a reversão das condições das finanças estaduais a partir de 2013.

Necessidade de Financiamento Estadual



Fonte: Anexo 1 - valores a preços de dezembro 2016 IPCA

Gráfico 2

O ano de 2013 surge como marco do processo de deterioração das finanças estaduais, embora, como sempre ocorre, o movimento das unidades não é totalmente sincronizado. Observa-se nítida tendência de queda generalizada dos superávits primários e valores negativos em número significativo de unidades. São Paulo foi o único

estado com números positivos, apesar de menores, em todos os anos até 2016. Por outro lado, merece destaque o ritmo acelerado de piora da situação financeira do Rio de Janeiro, depois de ter sustentado valores significativos de superávits primários até 2011.

O exame da necessidade de financiamento líquida (NFL) e bruta (NFB) e a ocorrência ou não de deficiência financeira agrega outros elementos à análise da deterioração financeira estadual (Gráfico 2 e Anexo 2)². Certamente, há tendências gerais, presente em todas as unidades, sobretudo ao se aprofundar a crise econômica. Porém, a análise das contas individuais indica como cada unidade alcançou a situação atual.

Pode-se dividir o período, em uma primeira aproximação, em três fases distintas que tendem a acompanhar as condições da conjuntura econômica. A primeira fase se estendeu até 2006 e os estados seguiram trajetória restritiva, pressionados por imposições da renegociação da dívida. Comprometidos com o pagamento do serviço da dívida, buscam manter superávits primários em condições de fazer frente a esses gastos, de modo que a maior parte das unidades (BA, PE, MG e SP) não apresentou NFL durante o período, outros três estados (PA, GO e RJ) incorreram em NFL em apenas um dos anos até 2006. O RS é a exceção, pois, em nenhum dos anos, os superávits primários, embora positivos, não foram suficientes para cobrir os pagamentos dos juros e o estado conviveu com a obrigação de obter formas de financiamento.

A análise dos gastos com as amortizações traz outra configuração a esse quadro. Apesar de existir o limite de 13% de comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com o serviço da dívida, a obrigação de pagar amortizações fez com que os estados da BA, GO, SP e RS tivessem NFB em todos os anos do

2 Considera-se Necessidade de Financiamento Líquida (NFL) como sendo o valor do resultado primário menos o pagamento de juros e a Necessidade de Financiamento Bruta (NFB) como NFL menos o pagamento das amortizações. O valor do saldo ou deficiência financeira refere-se ao fato de o estado ter obtido ou não o montante necessário para cobrir a NFB.

período e os demais (PA, PE, MG e RJ) a evitaram em apenas um dos anos. Assim, as unidades, em geral, são dependentes de fontes alternativas de financiamento para não incorrerem em deficiência financeira.

A situação de baixo crescimento e a obediência estrita às regras de endividamento definidas nos acordos de renegociação de 1997 e nas resoluções do Senado n. 41 e 42 limitaram o acesso ao crédito e levaram as unidades a depender de medidas ad hoc, como o uso de precatórios, o cancelamento de restos a pagar e a venda de ativos, como meio de cobrir a ausência de empréstimos. Ou seja, a obrigação de pagar juros e amortizações, definidos na renegociação das dívidas estaduais, aliada à restrição de acesso ao crédito, impuseram à gestão das finanças estaduais a exigência de alcançar níveis adequados de superávits primários a fim de reduzir o valor da NFB e conter a deficiência financeira.

A partir de 2006 até 2012, os estados viveram situação mais favorável, com a retomada do crescimento e maior liberalidade de acesso ao crédito, principalmente no governo Dilma, apesar de as restrições não serem abolidas e da continuidade do escrutínio da Secretaria do Tesouro Nacional. O aumento da arrecadação permitiu elevar os gastos e ampliar o espaço de atuação estadual, com reflexo diferenciado entre as unidades. Na maior parte delas, não há sinais de deterioração financeira (BA e SP) ou se observa avanços, como nos casos de PA, GO, RJ e RS, que atingem superávits, pós-pagamento dos juros, nos anos de 2008, 2009 e 2011, de modo que reduzem o valor da NFB no período. Por outro lado, MG e PE pioraram a situação financeira a partir de 2008 (MG) e 2009 (PE), depois de atingirem valores de superávits primários suficientes para pagar os juros na fase anterior, e passaram a ter NFL e NFB em expansão, financiadas com a ampliação das operações de crédito.

A terceira etapa é definida pelo cenário de reversão de 2013 e forte crise nos anos seguintes. A queda dos superávits primários e o pagamento de juros e amortizações ampliaram, em todos os

estados analisados, o montante de NFL e NFB e a necessidade de buscar fontes de financiamento.

A decisão de facilitar o acesso ao crédito, sobretudo a partir de 2011, com o propósito de ampliar os investimentos e a contribuição dos governos subnacionais na expansão do PIB, permitiu o uso da contratação de empréstimos como principal fonte de financiamento. A maior liberdade de acesso a crédito levou parte dos estados a alcançarem saldos financeiros em anos do período 2012 a 2015, enquanto que outros (PA, BA e PE) enfrentaram deficiência financeira.

A situação das contas públicas alterou-se, parcialmente, em 2016, sem reverter o quadro de crise. O corte expressivo de gastos em resposta à deterioração financeira e a redução das despesas com juros e amortizações, alcançadas como produto do acordo de troca do indexador das dívidas estaduais negociado com a União, provocaram a queda da necessidade de financiamento em todos os estados, com a exceção do Rio de Janeiro que viu se agravar a sua situação financeira. O menor comprometimento com o pagamento do serviço da dívida teve papel importante em estancar o aprofundamento da deterioração financeira, menos no Rio de Janeiro, mas não se mostrou capaz de descortinar algum alento às finanças estaduais; pelo contrário, a renegociação do indexador das dívidas e os programas de recuperação fiscal, como se verá adiante, indicam um horizonte de restrições fiscais e de dificuldade de retomar níveis expressivos de investimentos.

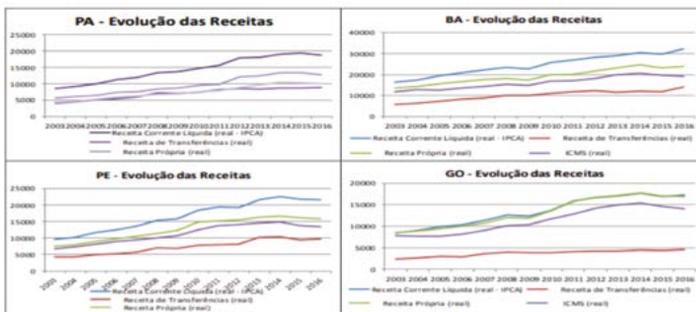
Os elementos que levaram à deterioração financeira estadual

O exame da situação financeira estadual no item acima requer detalhar as causas do processo de deterioração. A derrocada econômica, certamente, constituiu-se em fator determinante e envolveu o conjunto dos entes federativos na crise. Porém, é preciso avaliar as especificidades de cada unidade para melhor entender a dimensão dos problemas. Procura-se, a seguir, avaliar a trajetória da

receita e dos principais itens das despesas, em busca de elementos específicos que ajudem a entender o desdobramento da crise.

Evolução das receitas estaduais

A dinâmica das receitas é elemento central na análise das finanças públicas. Diante da necessidade imperiosa de atender as demandas dos cidadãos, sobretudo em condições de significativas carências sociais, não é trivial adotar políticas anticíclicas, o que exigiria o aumento da poupança corrente nas fases de expansão econômica a fim de sustentar gastos nos momentos de baixo crescimento. O que ocorre, geralmente, é a maior arrecadação desencadear a expansão dos gastos, muitos dos quais de caráter permanente. Como o conjunto das despesas, com a principal exceção dos investimentos, é resistente à baixa ou embutem taxas vegetativas de crescimento, como as despesas de pessoal, a queda acentuada das receitas invariavelmente provoca crises ou fortes restrições de ordem fiscal, independente de existir ou não má gestão no controle dos gastos. As despesas, antes sustentáveis, passam a ter peso excessivo e geram desequilíbrios financeiros que, na ausência de fontes alternativas de financiamento, provocam cortes generalizados de gastos, aprofunda a crise e revela o quadro ruim das contas públicas, borrando a diferenciação entre os efeitos do ciclo econômico e de possível má gestão fiscal.



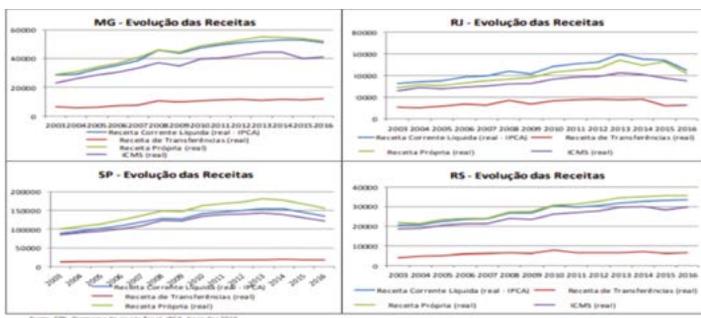


Gráfico 3

A crise recente dos governos estaduais, observada de um plano mais geral, surgiu como resultado do movimento cíclico da economia. O fato de envolver a todas as unidades indica que não se trata de simples casos de má gestão fiscal, embora não se possa descartar, a priori, a sua contribuição para o entendimento do quadro atual. A crise ocorreu após período contínuo de expansão das receitas estaduais, com breve inflexão em 2009, suficientemente expressivo para sustentar o aumento dos gastos de programas econômicos e sociais e encobrir eventuais desvios na condução da política fiscal. Enquanto durou o crescimento da receita, foi viável conciliar diferentes interesses e atender a gama variada de demandas sem comprometer as finanças públicas.

A grave crise econômica mudou esse quadro. A descontinuidade da tendência anterior, com a queda do PIB em todas as regiões do País, provocou a perda da receita tributária própria de alguns estados (como MG, RJ e SP) em 2014 e afetou os demais no ano seguinte (ver Gráfico 3).

A dinâmica das finanças estaduais passou então a ser ditada pela perda de receita tributária e questões antes mascaradas ganharam outra dimensão. O ritmo anterior de acelerado crescimento da receita deu lugar à queda contínua ou às perdas de 2014 e 2015 e ligeira retomada em 2016 nos casos de BA, GO e RS, sem retomar o patamar de 2013. As unidades, com a mudança de trajetória da receita tributária, passaram a ter dificuldades de cobrir as

despesas e elevaram as necessidades de financiamento, como visto acima. A queda da arrecadação colocou a nu os problemas de ordem fiscal referentes a fluxos (a diferença de ritmo de crescimento entre as receitas e despesas) e os atrelados a estoques (relacionados ao montante da dívida pública e ao peso dos aposentados).

A evolução do ICMS, principal imposto estadual, refletiu bem o comportamento das receitas estaduais. A tendência de crescimento da arrecadação sustentou-se até 2013 em SP, MG e RJ e depois houve queda significativa, com ênfase em SP e no RJ; este particularmente afetado pelo menor investimento da Petrobras e o fim dos grandes eventos esportivos. MG, graças ao aumento das alíquotas, ganhou arrecadação em 2016. Nos demais estados da amostra (PA, BA, GO e RS), o ICMS cresceu, embora em ritmo menor, até 2014, com queda contínua nos dois anos seguintes. O RS é exceção, pois, devido ao aumento das alíquotas do imposto, a arrecadação só caiu no ano de 2015³.

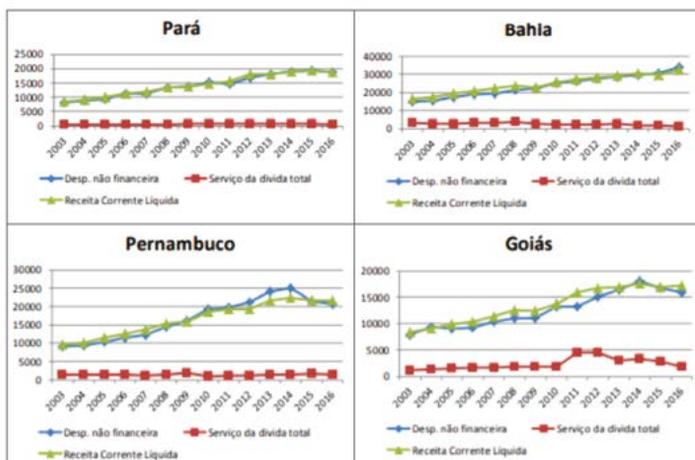
O ICMS basicamente definiu o comportamento da RCL, mas é preciso levar em conta o peso das transferências, exceto em SP e RS, onde o seu impacto é reduzido e pouco influi na dinâmica da arrecadação. Na BA, GO e MG, esses recursos ajudaram a recuperar a RCL em 2016 e no PA evitaram perda maior da receita. No RJ, por sua vez, as fortes quedas da receita estadual no último triênio estão associadas às perdas das transferências ocorridas em 2015 e 2016, associadas aos problemas enfrentados pelas estatais sediadas no estado.

3 No caso do RS, a partir de 1º de janeiro de 2016 passaram a vigorar novas alíquotas de ICMS: elevação do imposto de 17% para 18% na categoria geral e de 25% para 30% sobre os chamados produtos e serviços seletivos. No caso de MG, há aumento generalizado das alíquotas, com diferenciações. Entre outras medidas, houve aumento da carga tributária sobre produtos considerados supérfluos; o valor das alíquotas dos serviços de comunicação subiu de 25% para 27%; a redução de alíquota de ICMS de diversos produtos, antes tributados com alíquota de 12%, elevadas para 18%, bem como foram majoradas as alíquotas sobre energia elétrica, gasolina (de 29% para 31%) e álcool (de 14% para 16%).

A dinâmica da receita estadual não explica toda a dimensão da crise. Entretanto, é certo que a inflexão ocorrida em 2013 provocou a deterioração das finanças estaduais e definiu a situação fiscal desde então. A queda de arrecadação em todas as unidades, em pelo menos um dos anos do último triênio, colocou-se como o fator responsável por aflorar os problemas de ordem fiscal, a ponto de inviabilizar, em alguns estados, os pagamentos de gastos básicos, como há muito não se via.

Evolução das despesas estaduais

A análise da necessidade de financiamento mostrou que a deterioração financeira do triênio 2014/2016 ocorreu em todas as unidades e a inflexão da dinâmica da receita constituiu-se no elemento detonador da crise. Os dados de evolução da RCL, comparados aos das despesas não financeiras (DnFs) e do serviço da dívida (Gráfico 4), ajudam a entender a situação das finanças estaduais no momento de reversão do ciclo econômico.



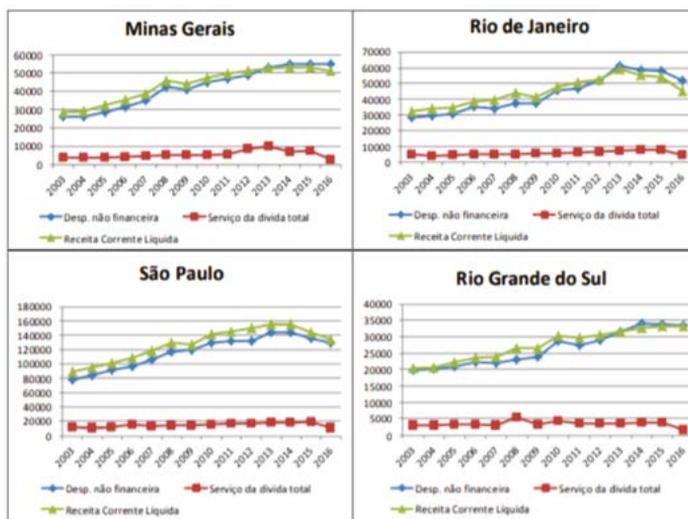


Gráfico 4

O problema atual das finanças estaduais, diferentemente do que ocorreu nos anos 90, não pode ser atribuído à incorporação explosiva dos juros. O serviço da dívida manteve certa estabilidade ou até caiu na maioria dos estados (PA, BA, PE, SP e RS) e cresceu em outros (GO, MG e RJ) como consequência do maior volume de operações de crédito depois de 2011. A questão, no entanto, voltou a ganhar destaque e os estados, como se discute à frente, conseguiram, com a revisão dos acordos de 1997, reduzir, em 2016, os encargos com a dívida e ter algum alívio financeiro.

Busca-se, então, olhar a dinâmica das finanças estaduais comparando as evoluções da RCL e das DnFs. O comportamento padrão, em todas as unidades, é usar o aumento da arrecadação para atender o conjunto de demandas, em parte com gastos tópicos, possíveis de serem revertidos, e a outra parte com despesas permanentes de difícil compressão na fase de reversão cíclica.

As DnFs, em geral, tendem a seguir de perto o movimento da RCL e ocorrem ajustes pontuais nos momentos em que os gastos superam as receitas, a fim de retornar à situação anterior. Em anos de crise econômica, a situação pode escapar do controle quando há perda aguda e persistente do dinamismo da receita e o peso das despesas não financeiras, de difícil retração, coloca-se como entrave. Os estados ficam então sujeitos à deterioração fiscal. A dificuldade de acesso ao crédito, o tempo de reação da queda das despesas inferior ao das receitas ou a reconhecida resistência em cortar gastos, por motivo institucional ou por pressão de interesses particulares, acabam por desencadear a crise fiscal.

O debacle econômico rompeu o processo de ajuste tradicional e explicitou a crise em todas as unidades. As condições variaram de acordo com a estória fiscal de cada um, o alcance dos cortes das despesas ou a extensão dos gastos financeiros. Entretanto, a falta de alternativas levou a cortes generalizados de gastos que, diante da profundidade da crise, não necessariamente garantiram o sucesso do ajuste. O desempenho fraco ou negativo da RCL e as restrições de acesso a outras fontes de financiamento impuseram limites às ações estaduais.

O estado de São Paulo viveu situação ímpar entre os pares. Embora tenha seguido a regra comum de elevar as DnFs de acordo com a alta da RCL, foi o único a manter o valor da RCL acima dos gastos não financeiros em todos os anos. O estado, no entanto, não passou incólume: a diferença entre DnF e RCL caiu paulatinamente desde 2013 e quase desapareceu em 2016, a ponto de comprometer o pagamento do serviço da dívida, fator responsável por elevar o montante da NFB no último triênio.

A situação fiscal dos outros estados de maior nível econômico revelou-se pior. Os gastos não financeiros tornaram-se maiores do que a RCL no RJ a partir de 2011; a partir de 2012 em MG e de 2013 no RS, a sinalizar dificuldades fiscais antes de a crise ganhar vulto. A deterioração fiscal atingiu de modo particular essas

unidades no último triênio e forçou a política de corte de gastos, adotada em tempos distintos: RJ, diante do conjunto de fatores adversos, adere aos cortes desde 2014; o RS o faz a partir de 2015 e MG é o último a seguir o mesmo procedimento.

A redução das despesas dos três estados trouxe pouco alento à reversão do quadro fiscal. O medíocre comportamento da receita restringiu os gastos tradicionais e o pagamento do serviço da dívida. O estado carioca viveu a situação mais aguda, com o não pagamento dos salários dos servidores públicos e das despesas de serviços básicos, como saúde e educação, enquanto que outras unidades (MG e RS) também tiveram problemas em sustentar os gastos tradicionais.

A tendência de as DnFs seguirem de perto a RCL verificou-se também nos estados de menor poder econômico (PA, BA, PE e GO). Contudo, os comportamentos diferenciaram-se no tempo. As semelhanças foram marcantes até 2008. O ciclo econômico favoreceu a todos e o ritmo de expansão da RCL foi superior ao dos gastos não financeiros. Porém, as divergências cresceram desde então, já que a retração de 2009 e o menor crescimento pós 2010 repercutiram diferentemente entre esses estados.

A BA manteve a RCL crescendo acima das DnFs, por estreita margem, no período de 2009 a 2014. Mas, com a crise, o baixo dinamismo da receita, ao lado da decisão de não realizar uma política rigorosa de cortes, trouxe mudanças da situação fiscal, que se refletiram no aumento das NFL e NFB no último biênio.

A lógica seguida por GO foi outra. A queda do ritmo de expansão da receita e do montante arrecadado levou o estado a deixar de cobrir os gastos não financeiros em 2014. A opção foi adotar uma política de cortes no biênio seguinte, suficientemente forte para voltar à condição de $RCL > DnFs$ e conter a necessidade de financiamento.

Os outros dois estados (PA e PE) tinham como diferencial o fato de as respectivas RCL_s não cobrirem as DnFs antes da crise econômica e de estarem sob pressão para realizarem cortes e

cumprirem as metas fiscais acordadas com a Secretaria do Tesouro Nacional. No PA, as DnFs superaram a RCL no biênio 2009/2010 e medidas de ajuste conseguiram recuperar o montante de superávits primários a ponto de pagar o total do serviço da dívida no biênio 2011 e 2012. O estado manteve a RCL acima das DnFs nos anos seguintes até o momento em que a deterioração do ambiente macroeconômico provocou perdas do superávit primário (déficit em 2014) e aumento da NFL e NFB.

PE viveu anos de estabilidade fiscal até 2008. A situação deteriorou-se a partir de então, a RCL deixou de cobrir os gastos não financeiros e o estado teve alto índice de necessidade de financiamento entre 2009 a 2014. Com a crise, a tentativa de evitar o caos financeiro levou à adoção de uma política de cortes de gastos, capaz de recuperar os superávits primários, garantir a condição de $RCL > DnFs$ e reverter a situação anterior no biênio 2015 – 2016.

Os componentes centrais das DnFs e a política de ajuste

O objetivo a seguir é examinar os componentes centrais das DnFs, a fim de avaliar a reação à crise, visando barrar a deterioração fiscal. Optou-se por investigar as despesas de pessoal e os investimentos, por serem valores de destaque entre os gastos não financeiros e alvos privilegiados dos programas de ajuste das contas públicas.

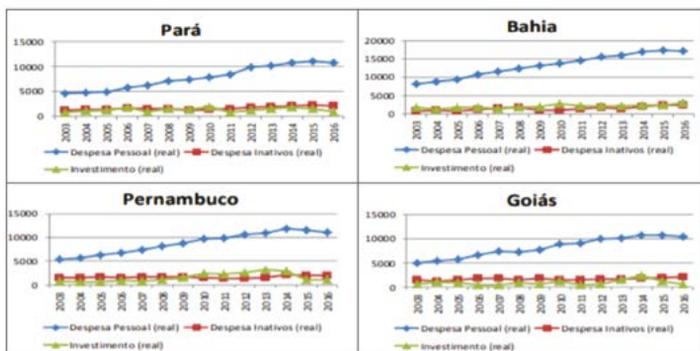
A tentativa de corte das despesas de pessoal é recorrente em anos de austeridade. Porém, a alta sensibilidade política da matéria e as restrições institucionais limitam o alcance das propostas. A contenção dos reajustes salariais, sobretudo em anos de crise aguda, não parece ser suficiente para garantir o arranjo das contas públicas. Os inativos colocam-se então com força no debate, pois, com a queda da arrecadação, a participação que ocupam nas contas públicas tende a crescer e reforçar o enrijecimento da estrutura de gastos. O problema, no entanto, não depende de simples decisões sobre índices de reajustes anuais e

sim de arranjos institucionais capazes de garantir financiamento sustentável dessa conta.

A dificuldade de alcançar meios capazes de enfrentar esses problemas limita o raio de manobra do ajuste. Os investimentos, embora nem sempre ocupem lugar de destaque na composição das despesas, por serem gastos livres e sujeitos à discricionariedade do gestor público, acabam, frequentemente, por se colocarem como alvos diletos da política de austeridade.

Despesas de pessoal e de inativos

A presença de gastos de pessoal elevados e crescentes é característica comum a todos os estados (Gráfico 5). As razões desse crescimento são complexas e o simples olhar sobre os números do gasto de pessoal diz pouco. A resposta fácil e usual é apontar a irresponsabilidade dos dirigentes estaduais. Não se pode, a priori, descartar essa hipótese, mas, como a questão se apresenta em todas as unidades, não é razoável aceitar o pressuposto de que todos os dirigentes são irresponsáveis e atribuir o fenômeno à simples malversação de verbas, critério que mais ajuda a esconder do que a clarear os fatos.



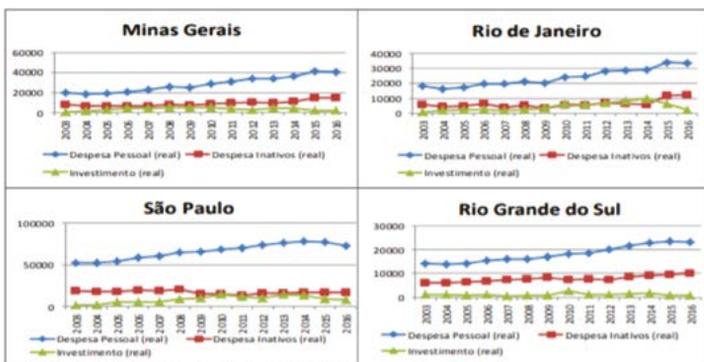


Gráfico 5

O alto gasto de pessoal decorre de diferentes causas. Entre elas, vale destacar o crescimento vegetativo da folha de pagamento e o fato de os tesouros responderem por parcela dos gastos com inativos graças à falta da montagem a tempo de um sistema de previdência pública. Além disso, outra parte da explicação está na presença estadual em setores altamente demandantes de pessoal, como saúde, educação e segurança pública. Finalmente, é preciso considerar a dificuldade de lidar com as pressões dos funcionários públicos. Por serem agentes com peso político em condições de defenderem as suas vontades em uma sociedade marcada por privilégios a interesses particulares em detrimento de despesas em favor da sociedade de caráter civilizatório, demandam ganhos salariais nos momentos de expansão econômica e lutam para evitar perdas nas fases de desaceleração.

As despesas de pessoal cresceram, em termos reais, em todas as unidades. Entretanto, as diferenças de comportamento são palpáveis quando se olha o peso que ocupam na estrutura de receitas e despesas (Tabela 1). Em um grupo de estados (PA, BA, PE, RJ e SP), os gastos com pessoal alcançam de 50% a 60% das DnFs e da RCL. Em outro, (GO, MG e RS) as participações variam de 60% a 70% e chegam a superar essa marca em alguns anos (GO e MG). Este alto comprometimento gera perdas de graus de liberdades no manejo das contas públicas. Não por coincidência, essas unidades

estão mais sujeitas a extrapolar o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 60% da RCL e sofrerem sanções.

Indicadores de Despesa de Pessoal														
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pará														
Pessoal / Desp. Não Fin.	56,8%	54,5%	51,5%	51,5%	55,8%	52,2%	53,1%	50,9%	57,4%	58,3%	57,1%	56,1%	57,6%	58,1%
Inativos/Pessoal	20,0%	27,8%	23,8%	29,6%	23,6%	21,0%	17,3%	17,3%	17,4%	18,0%	19,1%	19,3%	20,2%	19,9%
Pessoal / RCL	54,3%	52,3%	40,2%	51,8%	52,3%	52,2%	53,6%	53,4%	53,3%	55,0%	56,7%	56,0%	57,0%	57,4%
Inativos / RCL	15,2%	14,6%	14,4%	15,3%	12,3%	10,9%	9,3%	9,2%	9,3%	9,9%	10,6%	10,8%	11,5%	11,4%
Bahia														
Pessoal / Desp. Não Fin.	54,0%	56,5%	54,9%	57,8%	60,6%	58,3%	60,0%	54,1%	55,4%	56,1%	56,0%	57,0%	57,0%	50,3%
Inativos/Pessoal	10,8%	11,2%	9,8%	11,8%	14,0%	14,9%	7,2%	8,2%	10,5%	11,4%	9,3%	11,6%	13,6%	14,3%
Pessoal / RCL	50,7%	50,6%	49,1%	51,4%	52,0%	52,9%	58,6%	53,2%	54,0%	55,2%	55,2%	55,6%	58,5%	53,9%
Inativos / RCL	5,5%	5,7%	4,0%	6,1%	7,3%	7,9%	4,2%	4,4%	5,7%	6,3%	5,1%	6,4%	8,0%	7,6%
Paraná														
Pessoal / Desp. Não Fin.	60,5%	60,7%	60,6%	59,6%	60,0%	56,3%	54,4%	50,6%	49,7%	50,2%	45,6%	47,5%	53,0%	53,3%
Inativos/Pessoal	26,7%	27,1%	26,0%	22,2%	23,4%	19,7%	18,6%	15,7%	13,4%	13,4%	13,7%	17,3%	17,3%	18,1%
Pessoal / RCL	57,1%	57,1%	54,0%	54,2%	54,5%	53,4%	55,6%	52,7%	51,0%	55,2%	51,0%	53,0%	52,9%	51,0%
Inativos / RCL	15,3%	15,3%	14,0%	12,0%	12,8%	10,5%	10,3%	8,3%	6,8%	7,4%	7,0%	9,3%	9,2%	9,6%
Goiás														
Pessoal / Desp. Não Fin.	63,7%	59,5%	64,4%	73,0%	72,7%	65,4%	69,3%	66,9%	68,8%	66,5%	61,8%	59,0%	64,7%	65,9%
Inativos/Pessoal	29,6%	22,2%	27,7%	26,2%	25,4%	21,8%	23,6%	17,2%	14,3%	17,5%	17,3%	16,6%	19,0%	20,5%
Pessoal / RCL	59,1%	61,1%	59,1%	65,1%	65,6%	57,8%	62,8%	64,7%	67,0%	60,8%	59,8%	60,6%	63,8%	64,9%
Inativos / RCL	17,5%	13,5%	16,1%	17,1%	16,4%	12,6%	14,8%	11,1%	9,4%	10,5%	10,9%	10,8%	12,1%	12,5%
Minas Gerais														
Pessoal / Desp. Não Fin.	79,0%	75,1%	70,2%	67,6%	69,7%	64,5%	63,7%	66,1%	69,1%	70,6%	65,8%	67,5%	75,2%	73,4%
Inativos/Pessoal	41,2%	33,7%	32,0%	30,0%	29,2%	30,5%	27,5%	29,0%	30,3%	30,0%	28,3%	30,0%	36,1%	36,8%
Pessoal / RCL	70,7%	64,1%	58,0%	58,0%	58,0%	56,5%	58,0%	60,3%	63,0%	65,8%	65,1%	68,0%	70,0%	70,8%
Inativos / RCL	29,6%	22,9%	19,9%	18,2%	18,0%	18,1%	16,3%	18,7%	19,7%	20,2%	18,9%	20,3%	28,2%	29,0%
Rio de Janeiro														
Pessoal / Desp. Não Fin.	64,1%	55,6%	54,2%	55,3%	57,9%	57,1%	54,1%	52,2%	52,1%	53,4%	46,8%	48,5%	58,8%	64,8%
Inativos/Pessoal	32,3%	26,1%	28,1%	32,8%	19,1%	25,0%	17,0%	22,7%	21,4%	25,2%	21,7%	20,3%	34,2%	36,8%
Pessoal / RCL	56,5%	47,9%	49,4%	50,6%	49,9%	48,5%	49,2%	49,6%	48,2%	53,2%	48,3%	52,7%	62,8%	74,7%
Inativos / RCL	18,2%	12,5%	13,9%	16,6%	9,5%	12,1%	8,4%	11,3%	10,3%	13,4%	10,5%	10,7%	21,5%	27,5%
São Paulo														
Pessoal / Desp. Não Fin.	67,5%	62,4%	59,2%	60,8%	56,9%	54,8%	54,8%	52,5%	53,3%	55,4%	52,9%	53,9%	56,5%	56,1%
Inativos/Pessoal	34,7%	34,3%	33,3%	32,9%	31,4%	31,3%	22,6%	21,9%	19,2%	21,0%	21,9%	21,5%	23,8%	23,9%
Pessoal / RCL	59,2%	65,7%	63,5%	63,8%	59,7%	49,9%	51,3%	48,0%	48,1%	48,7%	49,4%	50,4%	53,8%	60,9%
Inativos / RCL	20,6%	19,1%	17,7%	17,7%	15,3%	15,9%	11,6%	10,5%	9,2%	10,6%	10,4%	10,8%	11,9%	12,6%
Rio Grande Sul														
Pessoal / Desp. Não Fin.	71,3%	69,2%	68,4%	69,7%	73,7%	70,0%	71,4%	62,9%	68,1%	68,7%	68,4%	67,4%	69,8%	69,3%
Inativos/Pessoal	43,4%	43,7%	44,2%	44,6%	46,1%	47,4%	48,5%	41,0%	40,4%	36,7%	39,8%	39,5%	41,1%	43,9%
Pessoal / RCL	69,0%	67,7%	64,0%	65,5%	67,6%	68,4%	64,3%	59,6%	62,4%	65,4%	67,9%	70,3%	70,6%	69,4%
Inativos / RCL	29,9%	29,6%	28,9%	29,2%	31,2%	30,6%	31,2%	24,4%	24,0%	24,0%	27,8%	27,8%	29,0%	30,9%

Fonte: STN - Programa de Ajuste Fiscal - elaboração própria

Tabela 1

Apesar dessas diferenças, o tratamento dado pelos estados à despesa de pessoal variou pouco no decorrer do ciclo. No período até 2006, o menor dinamismo da receita e a ênfase na geração dos superávits primários levaram à contenção de contratações e de reajustes salariais, prevalecendo, como tendência dominante, a estabilidade de gastos em termos reais. No período de 2006 a 2012, o melhor quadro macroeconômico favoreceu a expansão dos gastos e aumento das contratações. No período final, a reversão do ciclo econômico e os sinais de fragilidade fiscal provocaram, em tempos diferentes, mudanças de postura: primeiro, com restrições e, depois, com cortes dos gastos de pessoal, contrariando interesses dos servidores.

O corte, como variável de ajuste das contas públicas, não trouxe melhoria palpável dos indicadores de participação dessas

despesas na RCL e na DnFs. Pelo contrário, prevaleceu, como norma, a piora do quadro então existente, em virtude do baixo dinamismo da receita e da intensidade dos cortes em outras áreas. Entre os estados do primeiro grupo, a situação mais marcante é a do RJ. A queda da receita agravou a situação a ponto de ser desrespeitada a regra da LRF e gerar a quase paralisia da administração pública. PA, PE e SP também tiveram piora, bem menos acentuada, mas indicativa da gravidade do momento. Já a BA, depois de ver o quadro se deteriorar no limiar da crise, conseguiu, no último ano da série, reverter a situação e apresentar melhores indicadores. Nos estados do segundo grupo, o alto comprometimento das receitas com a despesa de pessoal trouxe perdas de graus de liberdade e maior alcance dos efeitos da crise. MG e RS, com sinais anteriores de dificuldades, viram o problema fiscal crescer e comprometer o espaço de atuação estadual. GO optou por realizar cortes mais profundos e, contando com menor perda de arrecadação tributária, evitou a piora dos indicadores.

A dificuldade de lidar com a despesa de pessoal está, em grande medida, atrelada à condição do trato da conta de inativos e pensionistas. Os inativos, de acordo com a regra geral adotada até a aprovação da reforma da Previdência, definida na Lei Federal n. 9717/1998, permaneciam na folha de pagamento do órgão estadual de onde provinham. As pensões vinculavam-se a institutos específicos, mantidos por contribuições dos funcionários. A aprovação da lei federal levou os estados, cada um a seu tempo, a criarem instituições com a finalidade de serem os gestores únicos do regime próprio da previdência social estadual (RPPS), financiados com recursos dos servidores e a contrapartida estadual, com alíquotas estabelecidas por lei estadual e regras, diferenciadas por estados, definindo o alcance da medida. Ou seja, o órgão previdenciário incorporaria a todos os servidores, civis, militares e membros dos três poderes, ou apenas parte deles, de acordo com a legislação estadual.

O novo regime estabeleceu condições distintas entre os servidores. A adoção de um fundo financeiro, de repartição simples, contemplou os servidores já pertencentes à carreira, e um fundo

previdenciário, em regime de capitalização, que passou a incorporar os funcionários admitidos a partir daquela data. A despesa com inativos e pensionistas tornou-se então o valor necessário para suprir a insuficiência financeira do órgão gestor responsável, somado ao gasto com outros servidores ainda não incorporados ao RPPS.

Ocorreu outra mudança institucional na década de 2000: os estados criaram o regime de previdência complementar, que fixa o limite máximo de concessão de aposentadoria⁴. Com as novas regras, os inativos e pensionistas passaram a receber tratamento semelhante ao do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). A sistemática adotada sinaliza condições futuras de financiamento mais favoráveis, mas o problema persiste porque o encaminhamento dado até o momento não é uniforme e se encontra em diferentes estágios. Além disso, o estoque de servidores regidos pelo antigo regime é alto e a transição será longa, o que impõe custo elevado às administrações estaduais.

Os estados mais desenvolvidos (MG, RJ, SP e RS) apresentam gastos com os inativos e pensionistas mais expressivos do que os demais. MG e RS são os casos emblemáticos, por serem as unidades com maiores porcentagens de gastos de pessoal na RCL e nas DnFs.

A situação do estado do sul é a mais problemática entre as unidades avaliadas e é um entrave ao trato das contas públicas. A participação dos inativos e pensionistas no gasto de pessoal no estado manteve-se quase sempre acima de 40% e alcançou valores próximos a 50% no triênio 2007/2009 (Tabela 1)⁵. Quando se olha em relação à RCL, os valores oscilaram entre o mínimo de 24% e o máximo de 30%. O fato de os gastos do Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público Estadual não terem sido, no momento inicial da reforma, incorporados ao órgão gestor da previdência e continuarem sob a responsabilidade das unidades em que os servidores estavam lotados, realçou o problema. A dificuldade

4 Os estados de SP, MG, RJ, RS, GO e BA já institucionalizaram as normas da previdência complementar e no PA está em processo.

5 Os dados da Tabela abrangem o total dos inativos, isto é, inativos e pensionistas.

de lidar com a questão levou o estado a usar os recursos do fundo de capitalização na cobertura das despesas dos benefícios previdenciários, criando um problema para o futuro.

A condição de MG não é menos desafiadora, apesar de melhor do que a do RS. O peso dos inativos alcançou 41,2% da despesa de pessoal no início da série, caiu a 27,5% em 2009 com as mudanças institucionais e voltou a subir no biênio final (36,1% e 36,8%) devido à crise. A participação na RCL teve comportamento semelhante. No momento de expansão acelerada da receita, a relação caiu sistematicamente e chegou a atingir 16,5% em 2009. Porém, o fim do período de maior bonança trouxe crescente comprometimento da receita com inativos e pensionistas, agravado em 2015 (28,2%) e 2016 (29,0%).

Os indicadores de SP e RJ são melhores do que os de MG e RS, mas, ainda assim, significativos. A reforma trouxe ganhos: os índices tiveram queda até a crise. Os efeitos da reversão afetaram de modo diferenciado as unidades. SP teve piora dos dados, acompanhando o conjunto dos estados. Porém, foram mudanças esperadas em momentos de contração econômica. No RJ o quadro assumiu outra dimensão. A deterioração das condições de pagamento dos inativos, impulsionada pela cobertura dos gastos de autarquias e, sobretudo, pelo efeito da queda dos royalties do petróleo no financiamento da RioPrevidência, elevou o impacto da crise. O peso dos inativos na despesa de pessoal, de pouco mais de 20% no biênio 2010/2011, passou para 34,2% em 2015 e 36,8% no ano seguinte, enquanto que em relação à RCL que, em média, era de 10,8% de 2007 a 2014, alcançou 21,5% em 2015 e 27,5% em 2016, refletindo, em grande medida, o processo de deterioração da receita estadual.

As condições dos outros estados são distintas entre si e quando se compara com as unidades analisadas acima. Goiás, por ter, como já visto, índices da relação Pessoal/DnFs próximos aos de MG e RS, é o que mais se aproxima do que foi observado nos estados de maior poder econômico. A relação inativos/pessoal, que foi

de 29,6% em 2003, manteve-se acima de 22% até 2009. A criação do GoiásPrev, gestora única do RRPS, levou essa participação, em média, a cair para 17% no quinquênio seguinte, voltando a subir com a crise (20,5% em 2016). A relação inativos/RCL acompanhou esse movimento: depois de atingir 17,5% em 2003, sustentou a média de 10,3% no período de 2010 a 2014 e cresceu nos dois anos seguintes (12,1% e 12,5%).

O PA, apesar de ter níveis de gastos pessoal nas DnFs menores, apresentou índices de despesas de inativos próximos aos de GO. O fato, deve-se, possivelmente, ao atraso na incorporação do conjunto dos servidores ao Instituto de Gestão de Previdência do Estado do Pará (IGEPREV).

PE encontra-se em um patamar pouco abaixo, com participação dos inativos na despesa de pessoal relativamente alta até 2007 (média de 25,1% no quinquênio 2003/2007), que cai paulatinamente nos anos seguintes (média de 13,6% entre 2011 e 2013) com as reformas e sobe no último triênio com a crise (média de 17,6%), sem, no entanto, retomar o patamar anterior. O olhar sobre o peso dos inativos na RCL reforça a ideia de que não se perde o controle sobre essas despesas, pois o índice que alcançou 15,3% em 2003, permaneceu, com alterações pouco significativas, abaixo de 10% desde 2010, mesmo com o menor dinamismo da arrecadação.

A situação da BA é a mais confortável em relação aos seus pares. Os valores do indicador Inativos/Pessoal, embora oscilantes, atingiram níveis baixos mesmo em anos de pico (14,9% e 14,3% em 2016) e média bem inferior nos demais anos. O peso dos inativos na RCL, com pico de 8,0% em 2015 e média de 5,8% nos anos anteriores, aponta que essa questão não se coloca como entrave absoluto à gestão fiscal. Entretanto, esta assertiva pode se revelar não inteiramente verdadeira, uma vez que, desde 2011, o estado alterou dispositivos específicos sobre a conta capitalizada permitindo a utilização dos recursos para a finalidade exclusiva de pagamento de benefícios previdenciários, o que pode mascarar os dados recentes e exigir maiores dispêndios no futuro.

Os gastos com investimentos

Os investimentos constituem parte das DnFs e os seus determinantes são múltiplos. Oscilam, em geral, de acordo com o ciclo econômico, atrelados à receita tributária e à oferta de crédito, bem como seguem o ciclo político, com contração no primeiro ano de governo e expansão no período final.

Além disso, o volume de investimentos, na falta de condições favoráveis de financiamento, está limitado pelo comprometimento da estrutura dos gastos estaduais com despesas de pessoal, custeio e serviço da dívida, que, por obrigação de contratos, pressão política ou riscos de paralisação da máquina administrativa, são resistentes a cortes. Os investimentos, por sua vez, como despesas sem vinculação obrigatória e sujeitos à discricionariedade do gestor, são usados como variável de controle das contas públicas e tendem a ter volatilidade maior do que outros itens.

O volume de investimento refletiu o comportamento desse conjunto de variáveis em cada estado. As unidades, de modo geral, pouco se afastaram da tendência das últimas décadas de realizar poucos investimentos, com o patamar, na maior parte do tempo, mantendo-se baixo e, com frequência, inferior a 5% da RCL (Tabela 2).

A conjuntura e o ciclo político delinearão os movimentos de expansão e contração. Nos anos iniciais da série, o baixo crescimento e o limite de endividamento, definido na renegociação da dívida estadual, representaram barreiras à expansão dos investimentos. A situação mudou a partir de 2006 e a maior disponibilidade de recursos favoreceu o seu aumento, sem descumprir as metas dos programas de ajuste fiscal, apesar do baixo volume de crédito. O fim do período de bonança, com o término do governo Lula, aliado ao ciclo político, provocou cortes dos gastos em 2011. O movimento logo foi revertido, graças à decisão do governo Dilma de elevar a oferta de crédito e incentivar os investimentos estaduais, como parte da estratégia oficial de elevar o PIB. A facilidade de contratar empréstimos foi responsável por sustentar o nível de investimentos até a crise, apesar do menor ritmo de expansão da receita tributária.

Evolução dos Investimentos														
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pará														
Investimento/RCL	9,9%	11,7%	12,9%	15,5%	7,3%	11,3%	9,6%	13,6%	4,9%	6,9%	8,3%	9,2%	7,5%	5,0%
ano base (2004 = 100)	78	100	120	161	80	140	121	185	60	114	139	163	135	86
ano anterior=100	**	129	120	134	50	175	86	153	39	159	122	117	83	64
Bahia														
Investimento/RCL	10,0%	7,8%	9,6%	8,8%	6,3%	8,2%	8,9%	10,9%	8,4%	8,0%	7,7%	8,1%	8,6%	9,7%
ano base (2004 = 100)	131	100	138	138	104	143	150	209	122	168	165	183	189	232
ano anterior=100	**	77	138	100	76	138	105	139	81	100	98	111	104	123
Pernambuco														
Investimento/RCL	8,0%	7,3%	5,3%	6,5%	5,2%	7,2%	9,8%	12,8%	11,7%	13,1%	14,7%	12,8%	5,0%	4,8%
ano base (2004 = 100)	117	100	95	126	110	170	239	365	364	389	488	445	167	159
ano anterior=100	**	85	95	132	87	155	140	153	95	112	125	91	38	95
Goiás														
Investimento/RCL	7,1%	12,2%	8,7%	4,8%	4,7%	6,9%	5,4%	8,5%	2,9%	4,0%	8,6%	13,7%	7,0%	3,6%
ano base (2004 = 100)	53	100	78	45	49	78	60	106	53	61	132	219	107	56
ano anterior=100	**	187	78	57	109	161	77	177	39	147	219	166	49	52
Minas Gerais														
Investimento/RCL	2,7%	5,8%	9,6%	11,7%	11,0%	12,0%	11,6%	10,9%	7,7%	6,4%	9,1%	8,2%	4,8%	4,4%
ano base (2004 = 100)	46	100	187	246	253	326	302	306	122	196	282	260	151	135
ano anterior=100	**	217	187	132	103	129	93	101	74	86	144	92	58	89
Rio de Janeiro														
Investimento/RCL	3,6%	6,1%	6,5%	6,9%	4,7%	5,1%	8,4%	13,3%	11,8%	13,0%	13,9%	17,6%	12,2%	5,2%
ano base (2004 = 100)	56	100	109	127	90	108	167	308	262	325	394	464	317	112
ano anterior=100	**	178	109	117	71	121	154	185	93	114	121	118	68	35
São Paulo														
Investimento/RCL	1,9%	2,1%	5,3%	4,8%	4,5%	7,2%	7,7%	10,3%	7,8%	6,4%	9,1%	8,9%	5,9%	5,8%
ano base (2004 = 100)	83	100	268	259	266	465	489	727	211	482	705	686	425	388
ano anterior=100	**	121	268	96	103	175	105	149	78	85	146	97	62	91
Rio Grande do Sul														
Investimento/RCL	5,3%	5,0%	4,2%	4,3%	2,4%	3,4%	3,2%	8,9%	3,7%	3,9%	5,1%	5,1%	2,1%	2,5%
ano base (2004 = 100)	105	100	90	99	56	87	83	262	120	116	156	163	68	80
ano anterior=100	**	95	90	110	56	157	95	316	41	108	134	104	42	117

Fonte: STN Program a de Ajuste Fiscal - elaboração própria

Tabela 2

A estratégia foi abortada no último biênio, como reflexo do ambiente econômico e do comportamento da arrecadação tributária. Os sinais até então de piora da situação financeira deram lugar à crise das finanças estaduais e forçou posturas conservadoras, a fim de ajustar os gastos às receitas. A crise atingiu ao conjunto das unidades e os cortes de investimentos, somados a outros, serviram à tentativa de conter a fragilização das contas públicas. Nem sempre com sucesso.

A situação de três dos estados de maior renda (RJ, MG e RS) ganhou contornos graves e os investimentos caíram a patamares medíocres. O caso do RS, entre os estados de maior renda, é singular. O estado, prisioneiro do serviço da dívida e do elevado índice de dispêndio com pessoal, apresentou o valor médio da relação Investimento/RCL mais baixo entre os casos estudados. O estado pouco se valeu do ciclo de crescimento do governo Lula. O patamar de investimentos do quadriênio 2007/2010 é inferior ao do período anterior, com exceção de 2010, ano em que o indicador

alcançou o maior valor da série. O investimento voltou a cair em 2011, refletindo o ciclo político. O aumento das operações de crédito permitiu a retomada desses gastos no triênio seguinte, mas o movimento logo se perdeu com a redução dos empréstimos e o agravamento da situação fiscal. O aumento do déficit primário e da NFB, apesar do alívio do serviço da dívida em 2016, forçou a contenção do desajuste das contas públicas via a política convencional de corte de investimentos, que, no último biênio, teve quedas superiores a 50% em relação ao valor de 2014.

O desempenho de MG, apesar de ter gastos com dívida e de pessoal próximos ao RS, foi superior. Os índices de Investimento/RCL, com média de 11,4% entre 2006 e 2010, revela melhor aproveitamento do ciclo econômico. O corte de 2011, consistente com o ciclo político, deu lugar a novo movimento de alta, sustentado por operações de crédito, apesar dos sinais de piora da situação fiscal, expressos na NFB e na perda da capacidade de geração de poupança corrente. A reversão do quadro macroeconômico escancarou o problema fiscal. O parco raio de manobra em lidar com a crise forçou a realização de cortes dos investimentos no biênio 2015-2016 superiores a 40% da média do biênio anterior.

A situação do RJ, atípica, ganhou contornos graves graças às circunstâncias dos eventos esportivos. Os investimentos realizados de 2009 a 2014, em termos reais, mais do que dobraram (Gráfico 5) em comparação aos anos anteriores e o desempenho do índice Investimento/RCL é quase semelhante. O aumento da RCL até 2013 ajudou a sustentar esses gastos. Porém, a reversão do ciclo e as perdas de *royalties* do petróleo afetaram a receita e os empréstimos assumiram o papel de principal impulsionador dos investimentos, em um momento em que o aumento da NFB desde 2012 e os déficits primários a partir do ano seguinte apontavam sinais de deterioração fiscal.

Os compromissos assumidos impediram a revisão dos investimentos, que só desaceleraram com o fim dos eventos esportivos. A contração da receita e das operações de crédito, ao lado do maior

serviço da dívida em 2014 e 2015, transformou a situação anterior, merecedora de atenção, em derrocada, com os investimentos alcançando, em 2016, índice próximo a 25% do montante de 2014.

SP diferenciou-se dos demais estados de maior renda, com a variação dos investimentos atrelada ao ciclo econômico. Nos anos iniciais da série, o baixo dinamismo e a ausência de crédito, aliado ao compromisso de gerar superávits primários e pagar o serviço da dívida, determinaram o baixo patamar de gastos. O crescimento pós 2006 permitiu elevar o investimento, apesar do gasto com o serviço da dívida, com oscilações definidas pelo ciclo político: alta até 2010, retração em 2011 e retomada nos anos seguintes.

A crise alterou esse quadro no último triênio. A perda de dinamismo da receita provocou cortes de despesas, com ênfase nos investimentos. Os valores de 2015 e 2016 caíram, respectivamente, 38% e 44% em relação ao realizado em 2014, que já havia sido menor do que o do ano anterior, como meio de garantir superávits primários e conter a piora da situação fiscal.

A situação de GO merece atenção entre os estados de menor desenvolvimento. O estado conjuga elevado serviço da dívida e alta relação despesas de pessoal/despesas não financeiras, fatores inibidores da disponibilidade de recursos para investir. Com o acesso ao crédito limitado, os investimentos ficaram presos às oscilações da poupança corrente e ganharam alento em anos isolados, 2004, 2008 e 2010.

A postura conservadora, de defesa de altos superávits primários, conteve esse avanço no biênio 2011/2012. A oportunidade de contratar operações de crédito reverteu a situação nos dois anos seguintes, com alta nos investimentos, logo abortada em razão da piora das contas públicas. A situação de 2014, com as DnFs superiores à RCL, déficit primário e aumento da NFB, levou à adoção de cortes. A política de austeridade, razão da queda dos investimentos em 2015 de 51% na comparação com o ano anterior e de 48% em 2016 em relação a 2015, contribuiu para garantir superávits primários e DnFs compatíveis com a RCL.

PA e PE deram respostas semelhantes diante da crise, apesar de viverem situações distintas. O PA, com baixo serviço da dívida e menores indicadores da relação despesa de pessoal/DnFs sustentou índice médio de investimentos/RCL de 11,5% até 2010, sem contar com a disponibilidade de crédito, às custas, no entanto, de déficits primários em 2009 e 2010. A política de ajuste de 2011 e 2012 permitiu superar essa fase e voltar a expandir os investimentos, com apoio de empréstimos e queda dos superávits primários, até registrar déficit em 2014. PE, preso ao pagamento do serviço da dívida e à geração de superávits primários, apresentou índices médios de investimentos/RCL baixos até 2008 (6,6%). A guinada do comportamento estadual ocorreu no período seguinte (2009 a 2014). O estado aproveitou a queda do serviço da dívida e os empréstimos para elevar os investimentos, à custa, no entanto, de seguidos déficits primários (2011 a 2014) e ampliação da NFB.

Os estados, acuados com a deterioração fiscal e a menor disponibilidade de crédito, cortaram os investimentos em 2015 (PA 17% e PE 62%) e novamente em 2016 (PA 36% e PE 5%), como meio de retomar os superávits primários e reduzir a NFB.

A BA viveu situação peculiar. O estado, apesar do alto gasto com o serviço da dívida até 2010, manteve superávits primários capazes de pagar os juros da dívida e níveis de investimento/RCL com baixa volatilidade, salvo o ciclo político. O comportamento de 2012 a 2016 merece destaque, pois, em contraposição às outras unidades, sustentou índices médios de investimentos/RCL (8,4%) semelhantes ao dos anos anteriores, chegando a elevar o gasto em 2016, momento agudo da crise.

A queda do serviço da dívida e a redução dos superávits primários, com apoio de operações de crédito, sustentaram a postura fiscal não conservadora. Entretanto, esta política não evitou a aparição de déficits primários e de aumento da NFB no último biênio, que, sem a retomada da economia, pode retirar graus de liberdade das autoridades estaduais.

O serviço da dívida

A deterioração do quadro fiscal colocou novamente em destaque a questão da dívida estadual, que parecia superada com a institucionalidade do programa de renegociação da dívida de 1997, sacramentada na LRF. Acreditou-se que a obrigação de gerar superávits primários e pagar o serviço da dívida, privatizar bancos e empresas estatais, obedecer a limites de gastos de pessoal e respeitar regras estritas de contratação de empréstimos seria suficiente para evitar outros momentos de insolvência financeira.

As novas regras deram visibilidade à situação das finanças estaduais e realçaram a questão da responsabilidade fiscal, mas pouco se avançou nas discussões sobre as alterações do federalismo brasileiro, o baixo dinamismo e a perda de protagonismo dos governos estaduais (Prado, 2013).

A retomada econômica durante o governo Lula melhorou a situação financeira e ampliou o horizonte de gastos, sem, no entanto, garantir o reposicionamento estadual no cenário nacional que esbarrou, de um lado, na estratégia de descentralização a favor dos municípios e, de outro, nos limites impostos pelos encargos financeiros e pelo acesso restrito ao crédito.

Os governos estaduais, em busca de espaços de atuação, defenderam a revisão das regras de indexação da dívida – até então baseadas na cobrança do IGP-DI mais juros – e a flexibilidade para contratar crédito interno e de empréstimos externos, de custo mais baixo.

O governo Dilma acalentou essas pautas. O uso de operações de crédito no financiamento de investimentos cresceu e ocorreram acordos pontuais de avales em contratos de empréstimos externos. Chegou-se ainda a um acordo (LC n. 148 de 25/11/2014) de revisão da regra de indexação do refinanciamento de dívidas de 1997: os contratos, desde 2013, teriam juros de 4% a.a. e atualização monetária calculada com base na variação do IPCA, limitados ao valor da Selic. Além disso, a União estava autorizada a conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos no valor correspondente à diferença entre o valor de 1º de janeiro de 2013

e aquele calculado pela variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos (LC 148, art. 3º).

A crise econômica, no entanto, deu outro rumo às discussões. A mudança de orientação da política econômica de 2015 adiou a validação das regras recém-aprovadas e a deterioração das finanças públicas colocou na ordem do dia a renegociação das dívidas e a reivindicação de socorro financeiro aos estados. As reivindicações, até então voltadas a expandir a força estadual, transmutaram-se em pedidos de salvamento de unidades fragilizadas.

O embate, em meio à crise, contrapôs forças com poderes desiguais e acirrou o potencial de conflito das relações federalistas. A frágil situação das contas públicas colocou novamente os estados na dependência do suporte federal e sujeitos a pressões de diferentes ordens. Por outro lado, a União se viu compelida a negociar por não poder se furtar a apoiar os estados devido, primeiro, à grave situação econômica e, segundo, à circunstância política de o Presidente da República precisar do apoio do Congresso para se sustentar no poder.

A União, pressionada a atender as demandas, usou o momento para impor regras de conduta fiscal aos governos estaduais. As negociações voltaram a colocar em pauta a fragilidade das finanças estaduais e a vontade federal de ditar regras de conduta restritivas, sem discutir o federalismo brasileiro e um novo formato de relações intergovernamentais ou soluções não ditadas somente por questões pontuais.

O caminhar do processo de indexação da dívida delineou o imbróglio das relações entre as esferas de governo. A LC n. 151 de 5/8/2015 reafirmou o acordo anterior e vetou a possibilidade de a União postergar as medidas, ao estabelecer 31/1/2016 como a data limite para promover os aditivos contratuais e dar início à cobrança do serviço da dívida com base na nova regra, além de obriga-la a conceder descontos do saldo devedor da dívida, recalculado a partir da Selic.

A disputa em torno da renegociação da dívida constituiu-se no próximo passo. A proposta inicial (PLC 257/2016), ainda no

governo Dilma, previu alongar os contratos de 1997 por até 240 meses e autorizou a redução extraordinária de 40% da prestação mensal por um período de 24 meses. A assinatura dos aditivos exigia, como contrapartida estadual, a aprovação de leis com medidas de controle fiscal⁶ e o atendimento de outras demandas⁷ caso pleitassem a redução das prestações.

As exigências travaram o processo até a negociação do LC n.156 de 28/12/2016. A norma abriu espaço à renegociação das dívidas com a União e o BNDES⁸ e definiu, como regra de controle fiscal, a obrigação de os estados aprovarem leis fixando, nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, a variação da inflação como limite de crescimento anual das despesas primárias. A maioria dos estados (todos da amostra do

6 As leis deveriam contemplar, com duração de 24 meses, as seguintes medidas: I) não conceder vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título; ii) limitar o crescimento das outras despesas correntes à variação da inflação (IPCA); ii) Não conceder renúncia ou qualquer tipo de benefício fiscal; iii) suspender admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições decorrentes de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança; iv) reduzir em 10% (dez por cento) a despesa mensal com cargos de livre provimento. Além disso, as unidades eram obrigadas a sancionar leis com os seguintes dispositivos: i) instituição do regime de previdência complementar; ii) instituição de monitoramento fiscal contínuo das contas do ente, de modo a propor medidas necessárias para a manutenção do equilíbrio fiscal; iv) elevação das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social para 14% e 28%; v) reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos, civis e militares e vi) definição de limite máximo para acréscimo da despesa orçamentária não financeira, deduzida dos investimentos e das inversões financeiras, ao montante correspondente à 80% do crescimento nominal da RCL do exercício anterior.

7 I - redução em 20% da despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de 2014; II - vedação à contratação de operação de crédito por prazo equivalente ao dobro do prazo constante do requerimento de que trata o art. 6º [24 meses]; e III - limitação das despesas com publicidade e propaganda a 50% da média dos empenhos efetuados nos últimos três exercícios, por prazo em que for acordada a redução extraordinária.

8 De acordo com a STN: “Serão renegociadas as operações contratadas até 31 de dezembro de 2015, e cuja carência tenha cessado até 31 de dezembro de 2016. Para essas operações, será concedido um alongamento de prazo de até 20 anos para pagamento, com até 4 anos de carência.”

estudo e 18 no total) solicitou o acordo e teve redução do serviço da dívida^{9,10}. Os interessados comprometeram-se, assim, por um período de 24 meses, a seguir a lógica de controle fiscal definida na Emenda Constitucional do teto de gastos (EC n. 95/2016), definida no governo Temer, em troca dos benefícios financeiros do termo aditivo¹¹ e da redução extraordinária da parcela mensal durante os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018¹².

A grave situação financeira de algumas unidades ensejou ainda a criação do Regime de Recuperação Fiscal – RRF (LC n.159 de 19/5/2017), voltado a atender casos específicos¹³. A medida recolocou regras de controle fiscal semelhantes às que foram rejeitadas na negociação do antigo PLC n. 257/2016. Naquele momento, a força conjunta dos estados teve sucesso em se contrapor à vontade

9 Venceu no dia 23 de dezembro de 2017 o prazo para que os Estados e o Distrito Federal assinassem as renegociações referentes aos alongamentos de dívidas com a União da Lei 9.496/97 e de linhas de crédito com recursos do BNDES previstas pela Lei Complementar 156/2016. A lei previu o alongamento de dívidas das unidades da Federação com a União referentes a duas leis anteriores (9.496/97 e 8.727/93), a renegociação de linhas de crédito com recursos do BNDES e a adesão ao Novo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste fiscal dos Estados (PAF).

10 O Tesouro Nacional divulgou em 11/1/2018 um balanço da renegociação e os valores potenciais da redução do serviço da dívida. Ver anexo 4. Um desacordo ente o Tesouro e Minas Gerais, com a alegação federal de haver atrasos na entrega de documentos para a assinatura dos aditivos ao contrato de renegociação da dívida, levou o governo a tentar impedir o repasse de recursos ao estado (R\$ 6 bilhões), que recorreu ao STF e conseguiu suspender a medida.

11 Cf. o Art. 1º § 5º, os efeitos passariam a valer a partir de 1/7/2016.

12 Cf. o Art.3º, §4º, as reduções, de janeiro de 2017 a junho de 2018, ocorreriam, respectivamente, da seguinte forma: I - 94,73%; II - 89,47%; III - 84,21%; IV - 78,94%; V - 73,68%; VI - 68,42%; VII - 63,15%; VIII - 57,89%; IX - 52,63%; X - 47,36%; XI - 42,10%; XII - 36,84%; XIII - 31,57%; XIV - 26,31%; XV - 21,05%; XVI - 15,78%; XVII - 10,52%; XVIII - 5,26%.

13 Como coloca o Art. 3º: considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; II - despesas liquidadas com pessoal, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

federal e encaminhar outra proposta. Entretanto, o processo de negociação em torno do RRF é diferente, pois são tratativas com estados isolados, em crise financeira e, conseqüentemente, com baixo poder de barganha e pouca capacidade de resistência; logo, sujeitos a acatarem as duras regras de ajustamento, em troca de apoio para sustentarem gastos essenciais e evitarem o caos administrativo,^{14,15}.

14 Art 2º § 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o caput deste artigo deverá implementar as seguintes medidas: I - a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos; II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado; III - a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a.; IV - a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União; V - a instituição, se cabível, do regime de previdência; VI - a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais; VII - a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal: I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares; II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício; V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância; VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado; VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou da variação anual da receita corrente líquida, o que for menor; IX - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita; X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública; XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil e XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia.

15 A Lei 13631/2018 aprovou normas que relaxam alguns pontos para a assinatura dos aditivos de renegociação da dívida. Com o novo texto, não será mais necessário

O programa, em vigência no RJ¹⁶ e em análise no RS, defende regras de conduta fiscal capazes de obscurecer o sentido da convivência típica de relações federalistas. O problema é complexo. Certamente, não se pode abstrair o fato de que a situação financeira estadual é grave e deve ser enfrentada de alguma forma. No entanto, a disputa desigual que ora se coloca pouco tem a ver com os princípios federalistas, que pressupõem a presença de entes com autonomia suficiente para balizarem o próprio futuro.

O processo de negociação realçou as condições do federalismo brasileiro, marcado, de um lado, pela fragilidade das finanças estaduais e, de outro, pela disposição da União de impor regras restritivas de conduta, sem pensar soluções não pautadas somente pelo enfrentamento de questões pontuais nem propor a discussão sobre o caráter do atual pacto federativo.

As regras do RRF revelam os sintomas de um pacto federalista doente. Os acordos de renegociação da dívida de 1997 definiram os traços gerais mantidos até o momento, sem o debate sobre o que se quer da federação brasileira. O que se assistiu desde então foi: a redução da relevância dos governos estaduais que perderam o poder de apoiar ações municipais; a quase atomização das forças municipais, incapazes de se aglutinarem em torno de projetos comuns e o poder difuso de coordenação da União, preso a definir programas e convênios e a ditar as normas a serem seguidas.

demonstrar regularidade no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no cumprimento das regras relativas ao funcionamento dos regimes próprios de Previdência Social (os dos servidores públicos) e no comprometimento máximo da receita corrente líquida (RCL) com despesas relativas às parcerias público-privadas (PPPs). Também será dispensada a apresentação de certidões de regularidade do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); do pagamento de tributos federais (exceto contribuições previdenciárias) da Dívida Ativa da União, além do cumprimento de obrigações determinadas nas leis.

16 Ver programa de ajuste do RJ na STN <http://tesouro.gov.br/web/stn/rrf>.

Considerações finais

O quadro atual das finanças estaduais aponta o fim de um ciclo iniciado com a renegociação das dívidas de 1997. A obrigação de pagar os encargos da dívida, aliada ao controle de gastos e às restrições de contratação de empréstimos, culminando com a LRF, definiu regras de austeridade alardeadas como a solução da crise fiscal estadual e a garantia de que o quadro não viria a se repetir.

Os primeiros resultados indicaram que as expectativas criadas com a adoção das regras fiscais eram consistentes. O ajuste fiscal pareceu inelutável e os sinais de melhora das contas públicas tornaram-se visíveis, apesar da pouca atenção à perda de poder relativos dos estados e da falta de discussão sobre os caminhos da federação brasileira.

A retomada do crescimento no governo Lula trouxe algum alento. A capacidade de investimento cresceu e melhoraram as condições de endividamento. Os estados, mesmo com situações diferentes, sustentaram, concomitantemente, aumento dos gastos e redução das NFL e NFB. Porém, os anos dourados do ciclo tiveram vida curta. A queda do ritmo de crescimento da economia trouxe sinais de piora da situação fiscal, embora de forma não generalizada, a indicar o esgotamento dessa fase promissora. A condição ímpar de conjugar elevação de gastos com melhoria da situação fiscal se desfez. A perda do ritmo de expansão econômica fez com que o crescimento das despesas dependesse da redução dos superávits primários e do aumento das operações de crédito para financiar os investimentos. O movimento se refletiu no aumento da necessidade de financiamento, sem, no entanto, sinalizar descontrole das finanças estaduais.

A situação ganhou outro rumo com a crise econômica. A queda do PIB, ao comprometer a receita fiscal, tornou inviável sustentar a elevação anterior dos gastos e expôs a vulnerabilidade das finanças estaduais. A dimensão da crise variou de acordo com a especificidade de cada unidade, em termos do tamanho do estrago

na receita fiscal e do peso das despesas de pessoal ativo e inativo e do serviço da dívida na estrutura de gastos. Sem alternativas, generalizaram-se os cortes de despesas, sobretudo, de investimentos, como meio de conter a crise fiscal.

A crise econômica levou os estados a viverem situações fiscais que lembraram àquelas que a renegociação da dívida buscou combater em 1997. O forte arrocho fiscal a que foram submetidos os estados, o controle do acesso ao crédito e a obrigação de pagamento da dívida pública, depois de 20 anos, não trouxeram o resultado esperado. A fragilidade das finanças estaduais colocou em xeque o arranjo anterior.

A solução proposta para o enfrentamento da crise pouco inovou em relação ao que se definiu no passado. A necessidade de voltar a renegociar a dívida, o arrocho previsto nos programas e a crítica aberta de que a situação é o produto de má gestão reproduzem atualmente a situação anterior. As medidas repetem-se sem que, novamente, se levasse em conta a inserção estadual na federação brasileira, as formas de financiamento disponíveis, o fato de a base da arrecadação estadual, o ICMS, se assentar na indústria, com crescente perda de participação no PIB, o problema da guerra fiscal e o comportamento das transferências constitucionais, todos eles fatores de impacto na capacidade de receita estadual.

A atual crise coloca a oportunidade de repensar o pacto federativo e o papel que os governos estaduais ocupam na federação. Várias questões estão sem respostas. Qual o caminho da federação brasileira? Qual o papel que cabe aos estados desempenhar? Como seria possível repensar a distribuição de recursos e encargos? Como rever o sistema de transferências e a distribuição regional da carga tributária? Como pensar formas de cooperação entre os entes? As discussões sobre essas questões abrem espaços para se pensar as finanças estaduais para além das medidas pontuais, preocupadas somente em apagar incêndio a cada novo momento de crise.

Bibliografia

- BACHA, E. L. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 1, p. 5-17, 1994.
- BATISTA JR, P. N. Déficit e financiamento do setor público brasileiro: 1983-1988. *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 4. out./dez. 1991.
- LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp/IE. Unicamp, 2002.
- LOPREATO, F. L. C. *Caminhos da política fiscal do Brasil*. São Paulo, Editora UNESP, 2013.
- LOPREATO, F. L. C. Uma razão a mais para se pensar o porquê de a taxa de juros ser tão alta no Brasil. *Texto para Discussão*, n. 327, IE-Unicamp, 2018.
- MENDONÇA de BARROS, L. C. A moeda indexada. *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, n. 2, ago. 1993.
- PRADO, S. *A questão fiscal na Federação Brasileira*; diagnósticos e alternativas. CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, Brasília, mar. 2007.
- PRADO, S. *Cinco ensaios sobre federalismo e a Federação Brasileira*. Tese (Livre Docência)–Campinas, IE-Unicamp, 2013.
- WOODFORD, M. Convergence in macroeconomics: elements of the new synthesis. *American Economic Journal: Macroeconomics*, v. 1, n. 1, p. 267-279, 2009.

ANEXOS

Resultado Primário / RCL

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pará	3,4%	4,3%	5,7%	-1,0%	6,0%	2,1%	-0,5%	-4,4%	6,4%	5,8%	0,3%	-0,4%	0,3%	0,6%
Bahia	6,5%	10,3%	9,7%	10,5%	14,3%	9,0%	4,3%	3,7%	2,9%	3,2%	1,6%	-0,0%	-3,8%	-4,7%
Pernambuco	7,6%	9,8%	10,8%	8,8%	8,9%	5,8%	-1,1%	0,5%	-2,7%	-7,2%	-7,9%	-10,7%	1,0%	4,0%
Goiás	11,3%	0,7%	12,4%	13,1%	12,6%	14,9%	14,1%	5,4%	17,8%	10,2%	3,9%	-1,9%	3,3%	7,9%
Minas Gerais	8,7%	8,7%	9,8%	8,6%	8,7%	6,2%	4,7%	4,8%	5,7%	5,8%	-1,6%	-3,8%	-4,3%	-7,1%
Rio de Janeiro	10,8%	13,0%	12,0%	8,8%	13,6%	16,0%	10,6%	6,3%	9,4%	1,9%	-2,3%	-5,5%	-7,1%	-15,9%
São Paulo	10,3%	9,1%	7,8%	10,0%	9,4%	7,7%	4,6%	6,7%	7,4%	10,1%	1,0%	4,9%	5,3%	3,3%
Rio Grande Sul	2,2%	1,7%	5,8%	7,1%	8,0%	12,7%	0,2%	5,1%	7,8%	4,4%	1,2%	-3,7%	-1,5%	-0,3%

Fonte: STM, Programa de Reconstrução e Ajuste Fiscal dos Estados

Anexo 1

Necessidade de Financiamento Líquida e Bruta (R\$ milboconcorrentes)

PARÁ	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I - Resultado Primário	134	197	306	-60	408	171	42	-413	738	785	41	-60	53	111
II - Juros da dívida	57	74	45	56	73	62	83	95	40	92	43	19	44	-24
III - Nec. Fin. Líquida = (I + II)	-76	-123	-261	116	-135	-109	125	528	-698	-693	2	79	-9	-134
IV - Amortizações	94	144	140	170	184	235	263	281	337	380	422	395	402	387
V - Nec.Fin. Bruta = (III +IV)	18	22	-100	286	-151	125	388	810	-361	344	425	415	393	253
VI - Fontes de Financiamento	41	23	41	233	109	135	512	769	43	44	512	614	179	150
Operações de crédito	35	35	24	232	108	133	512	756	42	42	499	614	179	150
VII = saldo / deficiência financeira (V-VI)	23	-2	-143	53	-260	-10	-124	50	-401	338	-87	-202	214	95
BAHIA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I - Resultado Primário	488	887	990	1.203	1.803	1.280	616	637	563	667	367	1.026	-1.054	-1520
II - Juros da dívida	488	509	471	460	487	417	409	366	315	382	338	352	43	14
III - Nec. Fin. Líquida = (I + II)	-30	-377	-519	-743	-1.315	-863	-207	-272	-248	-285	-29	-675	1.097	1516
IV - Amortizações	755	772	878	1.086	1.269	1.511	1.318	921	979	1.076	826	976	826	866
V - Nec.Fin. Bruta = (III +IV)	725	395	359	343	-47	648	1.111	650	731	824	1.737	-551	2.073	1892
VI - Fontes de Financiamento	422	348	494	390	361	344	1.011	65	453	1.809	2.664	1.426	1.024	918
Operações de crédito	420	334	254	386	360	333	1.009	652	449	1.855	2.657	1.422	1.015	907
VII = saldo / deficiência financeira (V-VI)	303	47	-149	-47	-208	500	100	-7	278	-1.035	-627	-1.275	1.049	971
PERNAMBUCO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I - Resultado Primário	338	424	661	599	686	535	-132	65	-369	-1.032	-1.345	-2.030	199	876
II - Juros da dívida (líquido devido)	223	219	205	204	176	100	126	153	69	184	246	294	364	203
III - Nec. Fin. Líquida = (I + II)	-155	-205	-456	-394	-510	-435	238	88	418	1.216	1.610	2.324	365	-674
IV - Amortizações	318	352	406	448	413	480	479	340	405	535	635	612	799	807
V - Nec.Fin. Bruta = (III +IV)	203	147	-50	54	-97	45	1.117	428	843	1.751	2.245	2.935	964	133
VI - Fontes de Financiamento	31	72	65	68	81	216	1.128	668	517	2.317	2.910	1.886	423	332
Operações de crédito	31	71	64	66	80	213	1.111	664	517	2.310	2.904	1.886	419	329
VII = saldo / deficiência financeira (V-VI)	372	75	-110	-14	-178	-171	-11	-240	326	-365	-1.049	-542	-122	-188
CAXIAS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I - Resultado Primário	439	83	648	751	818	1.134	1.088	488	2.000	1.274	526	1.779	512	1.363
II - Juros da dívida (líquido devido)	239	250	300	426	399	494	506	600	736	764	1.062	923	887	786
III - Nec. Fin. Líquida = (I + II)	-200	218	-349	-325	-419	-640	-582	112	-1.263	-511	536	1.202	375	-576
IV - Amortizações	284	374	411	442	495	526	572	544	2.335	2.409	1.331	1.659	1.670	1.041
V - Nec.Fin. Bruta = (III +IV)	84	592	63	117	76	-115	-9	656	1.071	1.898	1.867	2.861	2.045	465
VI - Fontes de Financiamento	63	49	88	50	47	0	0	1	199	1.761	1.725	1.344	1.804	557
Operações de crédito	32	48	81	29	13	0	0	198	1.760	1.725	1.344	1.804	557	34
VII = saldo / deficiência financeira (V-VI)	-21	543	-251	67	30	-115	-11	457	-689	178	322	1.056	1.488	430
MINAS GERAIS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I - Resultado Primário	1.157	1.264	1.698	1.661	1.916	1.715	1.306	1.494	2.005	2.220	-683	-1.715	-1.136	-3.006
II - Juros da dívida	1.031	1.334	1.147	1.351	1.686	1.922	1.786	1.905	2.068	1.999	2.119	2.165	2.833	1.106
III - Nec. Fin. Líquida = (I + II)	-126	-130	-550	-310	-230	207	480	411	63	-221	2.802	3.880	4.970	4.732
IV - Amortizações	425	417	396	540	652	516	1.085	1.191	1.424	3.925	5.046	2.874	3.479	1.491
V - Nec.Fin. Bruta = (III +IV)	299	288	-154	230	-222	723	1.566	1.603	1.487	3.703	7.847	4.566	8.449	5.886
VI - Fontes de Financiamento	45	18	108	284	199	480	1.321	1.627	382	4.169	6.021	1.281	36	1.176
Operações de crédito	18	11	64	253	196	556	1.306	1.598	304	3.830	5.876	336	27	1.150
VII = saldo / deficiência financeira (V-VI)	254	252	-263	-54	22	243	244	-24	1.106	466	1.826	3.285	8.413	4.694
RIO DE JANEIRO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I - Resultado Primário	1.616	2.212	2.223	1.850	3.064	4.263	2.780	2.038	3.265	763	-1.097	-2.983	-3.591	-7.175
II - Juros da dívida	1.654	1.142	1.721	1.807	1.947	1.943	2.007	1.979	2.088	2.282	2.470	2.638	3.330	2.457
III - Nec. Fin. Líquida = (I + II)	-18	1.070	502	-43	-1.117	-2.320	-773	-55	-127	1.539	3.567	5.221	6.921	9.633
IV - Amortizações	577	769	700	714	825	868	1.226	1.322	1.726	2.317	2.848	3.452	3.452	1.984
V - Nec.Fin. Bruta = (III +IV)	559	-301	198	672	-292	-1.452	453	1.177	449	3.856	6.415	8.673	10.373	11.616
VI - Fontes de Financiamento	189	256	277	353	164	176	722	1.295	1.455	4.755	5.888	7.646	6.055	1.047
Operações de crédito	189	256	280	353	164	176	725	1.295	1.272	4.755	5.030	7.605	4.995	1.047
VII = saldo / deficiência financeira (V-VI)	407	-558	80	319	-457	-1.628	271	118	-1.004	900	547	1.027	4.318	10.569

SOBRE OS AUTORES

Ana Lucia Gonçalves da Silva

Professora do Departamento de Teoria Econômica e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia - IE, UNICAMP. Professora do Curso de Especialização em Jornalismo Científico. Pesquisadora do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia - NEIT do IE/Unicamp. Pesquisadora associada à Redesist. Graduação em Ciência Econômica pela Universidade Federal Fluminense - UFF, mestrado em Ciência Econômica e doutorado em Economia pela UNICAMP. Coordenadora associada do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP da UNICAMP.
email: algs@unicamp.br

Ana Maria Carneiro

Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP da UNICAMP. Doutora em Política Científica e Tecnológica pela UNICAMP, mestre em Sociologia pela Unicamp e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás - UFG. Pós-doutorado em Avaliação em CT&I. Professora Participante do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica - DPCT/IG/UNICAMP, coordenadora associada do Laboratório de Estudos de Educação Superior - LEES/NEPP e Coordenadora Associada do Grupo de Estudos Sobre Organização da Pesquisa e da Inovação - GEOPI/DPCT/IG/UNICAMP.
email: anamacs@g.unicamp.br

Carlos Raul Etulain

Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA da UNICAMP. Doutor em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH e mestre em Economia pelo Instituto de Economia - IE da UNICAMP. Professor do Programa Interdisciplinar em Ciências Sociais e Humanas Aplicadas - ICHSA/FCA/UNICAMP. Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP da UNICAMP.

email: etulain@unicamp.br

Carmen Cecília de Campos Lavras

Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas - NEPP da UNICAMP. Médica Sanitarista pela Faculdade de Ciências Médicas - FCM da UNICAMP, doutora em Saúde Coletiva pela UNICAMP. Coordenadora do Programa de Estudos de Sistemas de Saúde - PESS, do NEPP, UNICAMP. Especialista em Redes de Atenção à Saúde no país e Linhas de Cuidado.

email: pepead@unicamp.br

Cibele Yahn de Andrade

Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Graduada em Sociologia pela Universidade de São Paulo - USP. Estudos em segregação social e impactos acadêmicos das desigualdades e aspectos educacionais da vulnerabilidade social aplicados às regiões metropolitanas de Campinas e Baixada Santista, São Paulo, Brasil.

email: cibelean@unicamp.br

Daniel Pereira Sampaio

Professor do Programa de Pós-Graduação em Política Social e do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Pesquisador associado do Laboratório de Economia e Gestão - LEG, FCA, UNICAMP. Doutor e mestre em

Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia - IE, UNICAMP. Bacharel em Ciências Econômicas pelo Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Estudos na área de economia, com ênfase em economia brasileira, economia regional e desenvolvimento econômico.

email: daniel.sampaio@ufes.br.

Eduardo Fagnani

Professor do Instituto de Economia - IE da UNICAMP. Graduação em Economia pela Universidade de São Paulo - USP, mestrado em Ciência Política pelo IFCH e doutorado em Ciência Econômica pelo IE, UNICAMP. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho - CESIT/IE-UNICAMP e coordenador da rede Plataforma Política Social - Agenda para o Desenvolvimento.

email: fagnani@unicamp.br

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Professor do Instituto de Economia - IE da UNICAMP. Graduação em Economia pela Universidade de São Paulo - USP, mestrado e doutorado em Ciência Econômica pela UNICAMP. Estudos na área de economia, com ênfase em economia monetária e fiscal e nos seguintes temas: governos estaduais, federalismo, estado.

email: lopreato@unicamp.br

Gabriela Rocha Rodrigues de Oliveira

Doutoranda em Desenvolvimento Econômico, com ênfase em Economia Social e do Trabalho, no Instituto de Economia - IE, UNICAMP. Mestra em Desenvolvimento Econômico e graduada em Ciências Econômicas pelo IE, UNICAMP. Estudos na área de economia da saúde, na ótica do complexo econômico industrial da saúde.

email: gabrielarrdeoliveira@gmail.com

Gabriel Martins Furquim

Professor adjunto de Direito Penal da UniMetrocamp. Mestre em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas - ICHSA da Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA, UNICAMP. Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal - ICPC e o Centro Universitário Internacional - UNINTER. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCAMP. Membro e Vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB-Campinas.

email: g.furquim1@gmail.com

Gustavo Bonin Gava

Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, com ênfase em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia - IE, UNICAMP. Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE, UNICAMP. Graduação em Gestão de Políticas Públicas pela Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA, UNICAMP. Estudos sobre política social, análise de políticas públicas, proteção social, políticas e sistemas de saúde.

email: gustavo.bgava@gmail.com

Helena Sampaio

Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação - FE, UNICAMP. Graduada em Ciências Sociais, mestre em Antropologia Social e doutora em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - FFLCH da Universidade de São Paulo - USP. Estudos sobre ensino superior sob diferentes aspectos: sistemas comparados de ensino superior, diversificação institucional e estratificação social, privatização e mercantilização, acesso e equidade. É editora associada da Revista Pro-Posições e membro do Conselho Consultivo da Editora Publicações FE, da Unicamp. É membro fundadora do Laboratório de Estudos sobre Educação Superior da Unicamp.

email: hsampaio@unicamp.br

Hugo Miguel Oliveira Rodrigues Dias

Professor do Instituto de Economia - IE, UNICAMP. Licenciado em Sociologia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto e doutorado em Sociologia, especialidade Sociologia da Produção do Trabalho e da Empresa pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho - CESIT da UNICAMP e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Estudos de relações industriais, sindicalismo e movimento operário, movimentos sociais e ação coletiva, welfare states e políticas sociais.

email: hugodias@unicamp.br

Iane Souza Silva

Graduada em Administração Pública na Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA, UNICAMP. Auxiliou no Programa de Apoio à Docência e participou em pesquisa de trabalho infantil no Laboratório de Economia e Gestão - LEG, FCA, UNICAMP.

José Dari Krein

Professor do Instituto de Economia - IE da UNICAMP. Doutor em Economia Social e do Trabalho pela UNICAMP, mestrado em Economia Social e do Trabalho pela UNICAMP e graduação em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho - CESIT, IE, UNICAMP. Estudos na área de economia, com ênfase em emprego, relações de trabalho, sindicalismo e negociação coletiva.

email: darik@unicamp.br

José Ferdinando Ramos Ferreira

Pesquisador associado no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Doutor em Saúde Coletiva pela Faculdade de Ciências Médicas - FCM, UNICAMP, mestre em Educação pela Faculdade de Educação - FE, UNICAMP. Especialização em Economia do Trabalho e Sindicalismo pelo Instituto de Economia - IE,

UNICAMP e em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Graduação em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH e em Pedagogia pela Faculdade de Educação - FE, UNICAMP. Foi membro fundador e coordenador do grupo temático Violência e Saúde da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, 2017-2020.
email: jfrf_br@yahoo.com.br

Letícia Bona Travagin

Doutoranda em Saúde Pública (FSP/USP). Bacharela em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política e Sociologia (IFCH/UNICAMP), mestra em Desenvolvimento Econômico, na área de Economia Social e do Trabalho (IE/UNICAMP) e pós-graduada em Ciências Sociais em Saúde (FCM/UNICAMP). Estudos na área de Ciências Sociais em Saúde, abordando os temas de privatização do Sistema Único de Saúde, contratualização de Organizações Sociais de Saúde e regulação em saúde.
email: leticiatravagin@gmail.com

Lucas Salvador Andrietta

Professor e pesquisador nas áreas de Economia e Saúde Coletiva. Economista e Doutor em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho (Unicamp). Pós-Doutorando em Saúde Coletiva na Faculdade de Medicina (FM-USP). Pesquisador no Grupo de Estudos sobre Planos de Saúde e Interações Público-Privadas (GEPS/FM-USP) e colaborador do Grupo de Pesquisa e Documentação sobre o Empresariamento da Saúde (GPDES/IESC-UFRJ).
email: lucasandrietta@gmail.com

Luciana de Barros Jaccoud

Professora do mestrado profissional em Governança e Desenvolvimento e do curso de especialização da Escola Nacional de Administração Pública - Enap. Pesquisadora associada ao Grupo Pobreza

e Políticas Sociais da CLACSO e do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - UnB. Doutora em sociologia pela *Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales*, graduada em Ciências Sociais pela UnB, mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Áreas temáticas: Estado, políticas públicas, proteção social e políticas sociais, democracia, cidadania, pobreza, desigualdade social e desigualdade racial, participação social.

email: luciana.jaccoud@gmail.com

Ludmila Costhek Abílio

Pesquisadora do CESIT, Instituto de Economia - IE, UNICAMP. Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, graduada em Ciências Sociais e mestra em Sociologia pela Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - FFLCH/USP. Principais temas: uberização do trabalho: novas formas de gestão, organização e controle do trabalho; relações entre exploração do trabalho, financeirização e acumulação capitalista; desenvolvimento: exploração do trabalho e acumulação capitalista na periferia; relações entre trabalho e consumo no capitalismo contemporâneo.

email: l.c.abilio@gmail.com

Luís Renato Vedovato

Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP. Pesquisador da FAPESP (Proc. 2018/26843-8). Professor de Direito Internacional da PUC de Campinas. Professor Doutor da UNICAMP. Coordenador do curso de Especialização de Direito Constitucional Aplicado da UNICAMP. Pesquisador Associado do Observatório de Migrações em São Paulo. Pesquisador do Projeto de pesquisa conjunto (Cardiff University e UNICAMP) “Examining poverty in a polarised and unequal society: the potential of Consensual Approach to poverty research in Brazil”-UK Global Challenges Research Fund (GCRF). Coorientador de

Mestrado na Leuphana Universitat de Luneburg (Alemanha), no Programa de Public Economics, Law and Politics.

email: lrvedova@unicamp.br

Marcelo Prado Ferrari Manzano

Professor do programa de pós-graduação da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO. Graduação em Ciências Econômicas, mestrado em Economia Social e do Trabalho e doutorado em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia - IE, UNICAMP. Estudos na área de economia, nos seguintes temas: economia brasileira, mercado de trabalho, informalidade, desigualdade e políticas públicas.

email: marmanzo@gmail.com

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini

Mestra em Direito pela UNIMEP. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela UNICAMP. Graduada em Direito pela PUC de Campinas. Professora de Direito Internacional na UNASP.

e-mail: ca_angelini@hotmail.com

Nora Krawczyk

Professora da Faculdade de Educação - FE, UNICAMP. Graduação em Ciências da Educação, Mestrado em Estado, Educação e Sociedade pela Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales – FLACSO/Argentina, doutorado em Educação pela UNICAMP. Pós-doutorado pela Maryland University (EUA, 2016). Estudos na área de educação, com ênfase em política educacional, nos seguintes temas: política educacional, América Latina, ensino médio, política educacional e gestão da educação.

Blog: noraunicamp.blogspot.com.

email: norak@unicamp.br

Patricia R. Lemos

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas e Pós-doutoranda no CESIT - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Foi pesquisadora visitante no Centre on Labour and Global Productions do Queen Mary - Universidade de Londres. Estudos na área de ciência política e sociologia, com ênfase em trabalho, sindicalismo e regimes de trabalho nas redes globais de produção.

email: plemos@unicamp.br

Temidayo James Aransiola

Pesquisador associado do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Graduação em Economia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, mestre em Desenvolvimento Econômico e doutorando em Economia pelo IE, UNICAMP. Estágio de pesquisa na *KTH Royal Institute of Technology*, Estocolmo, Suécia. Pesquisador voluntário no Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional - NESUR e do Laboratório de Economia e Gestão - LEG da Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA, UNICAMP. Estudos nas áreas de Economia do Crime, Trabalho Infantil, Avaliação de Políticas Sociais, e Depressão Mental.

email: temidayo.aransiola@hotmail.com

